

**MASA JABATAN LEGISLATIF YANG TIDAK DIBATASI
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018
TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD (MD3)
DAN FIQH SIYASAH**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

Usman Fauzi

NIM. 140105079

Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
DARUSSALAM-BANDA ACEH
2020 M / 1441 H**

**MASA JABATAN LEGISLATIF YANG TIDAK DIBATASI
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018
TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD (MD3)
DAN FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah)

Oleh:

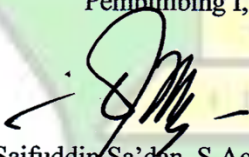
USMAN FAUZI

NIM. 140105079

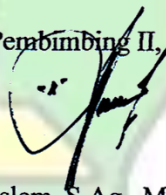
Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara

Disetujui untuk Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,


Saifuddin Sa'dan, S.Ag., M.Ag
NIP. 197102022001121002

Pembimbing II,


Muslem, S.Ag., MH
NIDN. 2011057701

**MASA JABATAN LEGISLATIF YANG TIDAK DI BATASI
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018
TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD (MD3)
DAN FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

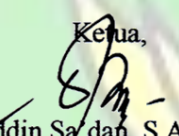
Telah Diuji Oleh Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh
dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah)

Pada Hari/Tanggal :

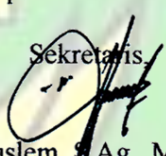
Kamis, 23 Januari 2020 M
29 Jumadil-Akhirah 1440 H

Di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi:

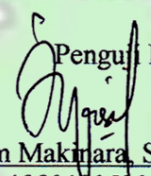
Ketua,


Saifuddin Sa'dan, S.Ag., M.Ag
NIP 197102022001121002

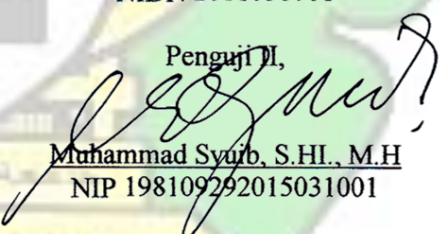
Sekretaris,


Muslem, S.Ag., M.H.
NIDN 2011056701

Penguji I,


Ihdi Karim Makinara, S.HI., S.H., M.H
NIP 198012052011011004

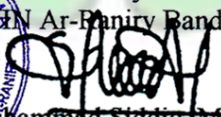
Penguji II,


Muhammad Syurb, S.HI., M.H
NIP 198109292015031001



Mengetahui,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh


Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D
NIP 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Usman Fauzi
NIM : 140105079
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi yang berjudul: "**Masa Jabatan Legislatif Yang Tidak di Batasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Fiqh Siyasah**", saya menyatakan bahwa:

1. *Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.*
2. *Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.*
3. *Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.*
4. *Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.*
5. *Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.*

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 21 Januari 2020
Yang Menyatakan

(Usman Fauzi)

ABSTRAK

Nama : Usman Fauzi
NIM : 140105079
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara (Siyasah)
Judul : Masa Jabatan Legislatif Yang Tidak Dibatasi Dalam
Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR,
DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Fiqh Siyasah
Tebal Skripsi : 73 Halaman
Pembimbing I : Saifuddin Sa'dan, S.Ag., M.Ag
Pembimbing II : Muslem, S.Ag., MH
Kata Kunci : *Masa Jabatan, Legislatif dan Fiqh Siyasah.*

Indonesia merupakan Negara Demokrasi dan Pemilu merupakan konsep demokrasi yang diyakini sebagai salah satu asas penyelenggaraan kepemimpinan. Selama berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam Ketatanegaraan Indonesia memiliki Lembaga Legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat selama 5 tahun sekali lembaga inilah yang mengatur dan membuat undang-undang demi tercapainya Demokrasi yang Optimal. Seperti yang diketahui bahwa mengenai Pemilu Anggota Legislatif itu diatur di dalam Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan terkait masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Pertanyaannya dalam skripsi ini adalah Bagaimana masa jabatan Legislatif dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Tinjauan terhadap Fiqh Siyasah. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kuantitatif berdasarkan studi pustaka. Adapun hasil penelitian bahwa tidak ada Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam hukum positif Indonesia. Hasil tinjauan fiqh siyasah untuk masa jabatan Legislatif atau Majelis Syura dan dikenal dalam terminologi fiqh *ahlul halli wal-'aqd* (lembaga penengah dan pemberi ketetapan) tidak ada batasan mengenai masa jabatan. Legislatif dalam Ketatanegaraan Indonesia dan Tinjauan Fiqh Siyasah sama-sama tidak membatasi masa jabatan.

KATA PENGANTAR



Dengan mengucapkan Alhamdulillah beserta syukur kepada Allah SWT karena dengan berkat, *taufiq, syafa'at, 'inayat* dan hidayah-Nyalah penulis telah dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini sebagaimana mestinya. Shalawat beserta salam tidak lupa kita curahkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW, yang telah mendidik seluruh umatnya untuk menjadi generasi terbaik di muka bumi ini, dan juga keluarga dan sahabat beliau sekalian.

Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum. Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis banyak menerima saran petunjuk, bimbingan, dan masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak, khususnya kepada:

Saifuddin Sa'dan, S.Ag, M.Ag selaku pembimbing pertama karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi dan serta menyisihkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan karya ilmiah ini dari awal sampai dengan terselesainya penulisan skripsi ini dan beliau juga Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Muslem, S.Ag., MH, selaku pembimbing kedua karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi dan serta menyisihkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan karya ilmiah ini dari awal sampai dengan terselesainya penulisan skripsi ini. Prof. Warul Walidin. Ak.MM selaku Rektor UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Dr.

Saifullah. S.Ag selaku Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama yang telah mensupport penulis dalam organisasi dan penulisan karya ilmiah ini. Muhammad Siddiq Armia. Ph.T, MA selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. H. Mutiara Fahmi, Lc.,MA sebagai Ketua Prodi dan Seluruh Dosen dan Staf Prodi Hukum Tata Negara UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Azmil Umul. MA dan Sitti Mawar. S.Ag, MH selaku Penasehat Akademik yang telah membimbing dan membina dibidang akademik. Prof. Farid Wajdi Ibrahim. MA selaku Rektor IAIN UIN Ar-Raniry 2012-2014 dan Rektor UIN Ar-Raniry 2014-2018. Prof. Syamsul Rijal. S.Ag selaku Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama 2014-2018. Dr. Khairudin. M.Ag Selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry 2014-2018. Dr. Agustin Hanafi, Lc. MA selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry 2016-2018. Seluruh staf dan dosen yang telah mencurahkan ilmunya kepada penulis selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

H. Fachrul Razi M.IP selaku Senator asal Aceh periode 2014-2018 dan 2019-2024 Selaku Motivator yang selalu memberikan saran-saran yang membangun dan juga yang telah memberikan izin dan memudahkan proses penelitian ini. H. Muhammad Nasir Djamil, S.Ag., M.Si. Selaku DPD RI Asal Aceh Yang sudah Menjabat Beberapa Kali sebagai Anggota Legislatif, DPRD NAD 1999-2004, DPR RI 2004-2009, 2009-2014, 2014-2019 dan sekarang terpilih kembali sebagai DPR RI 2019-2024. Beliau adalah rujukan, motivator dan yang telah memberikan izin untuk memudahkan proses penelitian ini.

Untuk sahabat dari kecil yang selalu ada Yandi Alias Paman, Marzan Alias Akok dan juga sahabat seperjuangan yang selalu ada Agus Junaidi, SH., MHD. Mujir Afani, SH., Saifullah, Irfan Hakiki, Agus Mawardi, SH., Basirin,

Silem, Misbahul Hadi, Hadi, Hilmi Alias Papa, Dedi Saputra, Saiful Azmi, S.IP., Ikhsan Maulana, Feri Maulija, Mukhlizar, Alwiandi Darmawan, M. Youra Setyawan, Saifullah, Reza Arisma, Taufit Kurrahman, Agus Ismansyah, Khaidir, SH., Munandar Saimi, SH., T. Raja Muda, T. Idul Ridha, Syahruman, SH., dan sahabat lain-lain yang berjuang bersama untuk mendapatkan gelar sarjana.

Teruntuk saudari Rika Mardayanti, yang selalu memberi Doa, dukungan, semangat serta dorongan dan untuk penulis selesaikan skripsi ini dengan segera mungkin dan yang selalu ada baik senang maupun sedih sejak 2012 sampai Saat ini. saudari Hasmanidar, Nadilla Ulfa, Era Biul Hida, Eti irawan, Rika Ramadhani Alias Nakko, Annisa Wardani, Neriya, saudara Zamri Mastura, Riskul Ikulung, Ajeri Saputra, Andi Kasfari, Zikkri Samsi Kumara, Muliadi, Julianda, Andi Mauliza, Irwansyah, Sabarruddin, Hilmi, dan kawan-kawan lainnnya yang seperjuangan se waktu SMA squad IPS Terfavorit, Terimakasih untuk kalian yang sudah membuat hari-harii penulis semenjak SMA berwarna.

Untuk kawa-kawan seperjuangan saudara Alfat, Aziz, Fadhil, Syahyana, Aal, Arnawi, fisdaus, Firza Rinanda, irwan Fauzi, squad nongkrong di warkop, Nisfi Sawary, Rosmawar, Siti Nova Hardyani. SH, Qonita Royani Salpina. SH, Rabiah Adawiyah Phonna Efendi Jaraputri. SH, Fitri Hidayati, Nadia Laila, SH, dan lain-lain yang telah mendorong saya untuk menyelesaikan karya ilmiah ini. M. Fakhrul Mahdi. SH, Waliyul Ahdi. SH, Said Rizka Saputra. SE, T. Hendra Saputra. SH, Zhahrul Fuadi. SH, Zamharir. SH, dan kawan-kawan yang lain yang telah terdahulu dari saya. Fitrah Aulia Nurdin, Alfianza, Raja Badri, Fajrul Hamdi, Jumadil Saputra, Heri Gusmadi, Hafrizal, Hendra Rahmat, Rahmat Hidayat, Muntahar, Ikbal Afzal, Ahdi Murtadi, Asrul Sani, Hazi Irsyadi, Riski Aulia, Haddat, Wafa, Fandi, Rita, Dandi, Irsal Hadi,

Isra Fuadi, T. Wariza Harismunandar, Hasbar, Zainul, Riski, Zulfikri, dan adek-adek leting lainnya semoga sukses selalu untuk kalian. M. Syahrul Hadi, Esha Farhan, Mera Hafnidar, Lena Riani, Irma Suriani, Riska Munwarrah, Ahmad Sabri, Alil, Ramadhana, Fida, Raihan, Syarifah Aishah salsabila, Putri, Cut Ade Rahmadian, Siti Marhamah, Eka salihan, Zakir Tarhas, Andi, Zikril Al, Raul, Birul, Salfira, Nisa, Lia, Yasrul, Nifa, Nora, Rizka, Taufiqurrahman, Sijol, Zikkri Gampa, Kawan-kawan tukar ide dan gagasan satu pengurus satu pemikiran untuk membangun daerah tercinta yaitu Manggeng Jaya, Hafijal, Reza Karisma, Bg Dedi, Bg Jufri Wahab, Raihan Agustin, Bg Jhoni, Bg Usmadi, Ajir, Nanda, Erik, Kahlis. Mantan dan Ketua-ketua paguyuban Kecamatan Abdya, yang selalu Sapeu Kheun Sahoe Langkah.

Untuk teman-teman seperjuangan Prodi Hukum Tata Negara leting 2014 saya ucapkan terimakasih yang telah memberikan dukungan hingga penelitian dan analisi ini selesai, Untuk pengurus DEMA Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Periode 2017-2018 yang mana sampai sekarang masih saya anggap seperti keluarga saya di kampus. Untuk teman-teman yang satu organisasi HMI Komisariat FSH, Himatara FSH Periode 2015-2016, UKK Rispi, GIAR, Hipelmabdya, IMHA, Forsimabdya, MPTT Mahasiswa Se-Aceh dan lain-lain.

Para senior seperti Bg Imam Saleum Bg Fauza Andriadi. S.HI, MH, Bg Tabrani. S.Pd.I, MSI, MA, Bg Ramzi Murzikin. S.HI. MA, Bg Khairul Halim. Ag, Murdani. S.HI, Bg Rasyidin Raden, Bg Jaili Farman, SH., Bg Murshal Subhi, Bg Ulil Albab, SH., Bg Fajar Siddiq, SH., Bg Suhaimi, SH., Bg Bordan, SH., Bg Hamdani, Sh., Bg Ikhsan Fajri, SH., MH., Bg Riki Yuniakara, SH., MH., Bg Hendra Susoh, SH., Bg Deri Sudarma, Bg Khadafi Syah, dan senior lain-lainnya.

Terakhir penghargaan yang teristimewa penulis persembahkan kepada Ayahanda Muhammad Khadam dan Ibunda Rismawati yang telah mendidik penulis tiada hentinya sampai saat ini dan segalanya semua ini penulis persembahkan untuk mereka, kepada saudara laki-laki satunya penulis Adik Firman, dan kedua saudari perempuan penulis Adik Riska Fitria dan Adik Maulina Asra yang selalu mendukung serta mendoakan penulis. Serta keluarga besar yang senantiasa memberikan kasih sayang, cinta, doa yang tiada hentinya agar penulis memperoleh yang terbaik, didikan, dukungan serta semua jasa yang tidak ternilai harganya yang telah diberikan selama ini.

Akhir kata penulis mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada semua pihak yang telah membantu dan mohon maaf kepada semua pihak baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Semoga Allah SWT memberikan kemuliaan dan balasan atas jasa-jasa dan budi semua pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan Tugas Akhir ini.

Banda Aceh, 14 Januari 2020

Penulis,

Usman Fauzi

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor:158 Tahun1987 - Nomor:0543 b/u/1987

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	Ket	No.	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		١٦	ط	ṭ	Tedengantitik di bawahnya
2	ب	B	Be	١٧	ظ	ẓ	Zetdengantitik di bawahnya
3	ت	T	Te	١٨	ع	ʿ	Komaterbalik (di atas)
4	ث	Ṣ	Esdengantitik di atasnya	١٩	غ	gh	Ge
5	ج	J	Je	٢٠	ف	F	Ef
6	ح	ḥ	Hadengantitik di bawahnya	٢١	ق	Q	Ki
7	خ	Kh	Kadhanha	٢٢	ك	K	Ka
8	د	D	De	٢٣	ل	L	El
9	ذ	Ẓ	Zetdengantitik di atasnya	٢٤	م	M	Em
10	ر	R	Er	٢٥	ن	N	En
11	ز	Z	Zet	٢٦	و	W	We
12	س	S	Es	٢٧	هـ	H	Ha
13	ش	Sy	Esdan ye	٢٨	ء	ʾ	Apostrof
14	ص	Ṣ	Esdengantitik di bawahnya	٢٩	ي	Y	Ye
15	ض	ḍ	Dedengantitik di bawahnya				

2. Vokal

Vokal Bahasa Arab, seperti vocal bahasa Indonesia, terdiri dari vocal tunggal atau monoftong dan vocal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Faṭḥah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tandadan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َ ي	<i>Faṭḥahdanya</i>	Ai
◌ِ و	<i>Faṭḥahdanwau</i>	Au

Contoh:

كيف = *kaifa*,

هول = *haua*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
◌َ ا	<i>Faṭḥahdan alifatauya</i>	Ā
◌ِ ي	<i>Kasrahanya</i>	Ī
◌ُ و	<i>Dammahdanwau</i>	Ū

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمَى = *ramā*

قِيلَ = *qīla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

4. Ta Marbutah (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

- a. Ta marbutah(ة) hidup

Ta marbutah(ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

- b. Ta marbutah(ة) mati

Ta marbutah(ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

- c. Kalaupun pada suatu kata yang akhir huruf ta marbutah(ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta marbutah(ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

الْأَطْفَالُ رَوْضَةٌ : *raudāh al-atfāl/ raudatulatfāl*

الْمُنَوَّرَةُ الْمَدِينَةُ : *al-Madīnah al-Munawwarah/*

al-MadīnatulMunawwarah

طَلْحَةُ : *Talḥah*

5. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tanda tasydid, dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

رَبَّنَا - rabbanā

نَزَّلَ - nazzala

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu (ال) namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah dan kata sandang yang diikuti huruf qamariyyah.

1. Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2. Kata sandang diikuti oleh huruf qamariyyah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyyah ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf syamsiyyah maupun huruf qamariyyah, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

الرَّجُلُ - ar-rajulu

السَّيِّدَةُ - as-sayyidatu

الشَّمْسُ - asy-syamsu

القَلَمُ - al-qalamu

البَدِيعُ - al-badi‘u

الْجَلَالُ - al-jalālu

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

Contoh:

التَّوَّءَ	an-nau'
شَيْءٍ	syai'un
إِنَّا	inna
أَمُرْتُ	umirtu
أَكَلَا	akala

8. Penulisan kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fail, isim maupun harf ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan maka transliterasi ini, penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

وَإِنَّ اللَّهَ لَهُ خَيْرُ الرَّازِقِينَ

- Wa inna Allāh lahuwa khair ar-rāziqīn
- Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bilamana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

-Wa mā Muhammadun illā rasul

-Inna awwala naitin wud'i'a linnasi

-Lallazi bibakkata mubarakkan

-Syahru Ramadhan al-lazi unzila fih al-Qur'an

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ
إِنَّ أَوَّلَ بَيْتٍ وُضِعَ لِلنَّاسِ
لَلَّذِي بِبَكَّةَ مُبَارَكَةٌ
شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنْزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harkat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

10. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Ilmu Tajwid. Karena peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya di tulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama Negara dan kota di tulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Bahasa Indonesia.

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL.....	i
PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
DAFTAR ISI.....	ix
 BAB SATU PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Masalah.....	4
D. Penjelasan Istilah	5
E. Kajian Pustaka	6
F. Metode Penelitian	9
G. Sistematika Penulisan	10
 BAB DUA LANDASAN TEORI	
A. Tinjauan Terhadap Praktek Lembaga Legislatif dalam Ketatanegaraan Indonesia	12
1. Kedudukan Lembaga Legislatif Ketatanegaraan Indonesia sebelum Amandemen dan sesudah Amandemen.....	25
2. Ketentuan Peraturan Undang-Undang Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Ketatanegaraan Indonesia	30
3. Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang, MPR, DPR, DPRD dan DPD (MD3)	31
4. Kewenangan DPR dan DPD setelah Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD (MD3)	35
5. Masa Jabatan Eksekutif	38
6. Masa Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN).....	39
B. Lembaga Legislatif dalam Ketatanegaraan Islam	40

1. Kekuasaan Lembaga Legislatif dalam Pemerintahan Islam.....	44
2. Bentuk Legislatif dan Perkembangannya dalam Islam.....	45
3. Ketentuan Periodisasi Lembaga Legislatif dalam Pemerintahan Islam.....	48
 BAB TIGA: ANALISIS PEMBatasan MASA JABATAN ANGGOTA LEGISLATIF DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN TINJAUAN FIQH SIYASAH	
A. Anilisa Terhadap Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif Dalam Ketatanegaraan Indonesia.....	51
B. Anilisa Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota legislative.....	58
 BAB EMPAT PENUTUP	
A. Kesimpulan	67
B. Saran	69
 DAFTAR PUSTAKA.....	70
 LAMPIRAN	
 RIWAYAT HIDUP PENULIS	

BAB SATU

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Negara Indonesia merupakan Negara demokrasi Pemilu merupakan konsep demokrasi yang diyakini sebagai salah satu asas penyelenggaraan kepemimpinan. Selama berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), rendahnya kesadaran politik masyarakat menunjukkan bahwa selama ini Negara belum mampu memberikan pendidikan politik kepada rakyatnya secara optimal.¹ Karena itu, diperlukan peraturan perundang-undangan yang mampu mengatur seluruh kegiatan pemilu.

Kekuasaan legislatif diduduki oleh anggota DPR, DPD dan DPRD, yang mana mereka dipilih oleh rakyat Indonesia berdasarkan sistem pemilu yang diadakan setiap 5 tahun sekali. Seperti yang diketahui bahwa mengenai pemilu anggota legislatif itu diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD. di Indonesia sendiri mengenai seberapa lama masa jabatan legislatif boleh menjabat sebagai anggota dewan itu tidak diatur di dalam aturan perundang-undangan Indonesia. Sehingga seberapa lamapun seorang anggota dewan duduk di kursi jabatannya maka tidak menimbulkan masalah.

Di dalam Pasal 182 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengenai persyaratan calon anggota legislatif tidak disebutkan satu syaratpun mengenai pembatasan masa jabatan legislatif, sehingga anggota

¹ Handitya, Binov. 2018. *Peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam Penegakkan Tindak Pidana Pemilu*. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang. 4(3):348-349

dewan di Indonesia ada yang menduduki kursi jabatannya sampai 3 bahkan 4 kali periode. Penelitian ini penting dilakukan karena perlunya dilakukan pembatasan masa jabatan untuk anggota legislatif, setidaknya diatur seberapa lama anggota legislatif boleh menduduki jabatannya meskipun tidak sama dengan masa jabatan eksekutif dan yudikatif mengingat bahwa eksekutif dan yudikatif itu adalah jabatan yang tidak merangkap orang banyak.²

Masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2018 yakni selama lima tahun. Namun tidak ada ketentuan dalam konstitusi, Undang-undang MD3, maupun Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyebutkan bahwa anggota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Hal ini berarti tidak ada pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat dalam hukum positif Indonesia. Berbeda halnya dengan jabatan presiden dan wakil presiden, kepala daerah, hakim konstitusi, pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan anggota Komisi Yudisial (KY) yang memiliki batasan periodisasi yang diatur dalam Undang-Undang.

Tidak adanya batasan periodisasi seseorang dapat menjabat sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat semakin menegaskan adanya ketidakkonsistenan yang dibuat oleh anggota perwakilan rakyat karena

² Bintan R. Saragih, *Peranan DPR GR Periode 1965 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Universitas Padjadjaran Bandung, 1991), hlm. 108.

dalam merumuskan Undang-Undang, anggota lembaga perwakilan rakyat memberikan pembatasan periodisasi bagi jabatan-jabatan lain tetapi tidak memberikan pembatasan periodisasi dalam merumuskan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang MD3.³

Sampai saat ini, satu-satunya jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah anggota DPR/DPD. Supaya lebih sejalan dengan irama demokrasi, akan lebih baik kalau masa jabatan DPR/DPRD dibatasi. Sudah barang tentu pembatasannya tidak sebagaimana masa jabatan yang dipikul oleh kepala desa, kepala daerah, maupun presiden. Hal ini karena para kepala pemerintahan itu hanya satu orang dan memiliki kekuasaan yang jauh lebih luas dari anggota dewan. Meski demikian, secara kolektif anggota dewan juga memiliki kewenangan yang luas. Bahkan untuk urusan anggaran, legislatif pun memiliki kewenangan yang menentukan. Oleh karena itu, adanya pembatasan masa jabatan terhadap mereka tentu lebih masuk akal. Sistem demokrasi muslim saat ini adalah sistem yang berbaur dengan Trias Politica dan kebiasaan serta kebijakan dunia internasional yang dikomandani Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Berbeda halnya dengan sistem Pemerintahan yang di bawaan Nabi Muhammad SAW.

Pada masa Nabi yang menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah Nabi sendiri, karena Nabi yang dipilih oleh Allah menjadi pemimpin, Nabi yang diberikan hak untuk menjadi ketua parlemen, dan nabi pula yang menjadi hakim, jaksa dan polisi. Dalam sistem politik Islam ada satu lembaga yang disebut Ahlul Halli wal 'Aqdi, yang terdiri dari sejumlah orang pilihan yang bertugas menentukan kepemimpinan

³Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

negara. Mereka bertugas memilih, menasehati dan memecat kepala negara sesuai dengan prosedur yang berlaku dalam Islam. Orang-orang yang duduk dalam lembaga tersebut merupakan orang-orang alim yang kuat akidah, paham syariah dan bagus akhlakunya yang dipilih dan ditunjuk oleh satu tim atau badan khusus yang mempersiapkan anggota Ahlul Halli wal 'Aqdi. Pada masa kejayaan islam tersebut terkait masa jabatan seorang pemimpin tidak di tentukan masa lamanya menjabat. Adapun di gantinya kepemimpinan jika pemimpin itu meninggal dan melanggar ketentuan yang ada dalam Al-Qur'an dan sunnahnya.⁴

Berdasarkan uraian diatas, dan untuk mengetahui jawaban yang jelas dari permasalahan tersebut maka dilakukan penelitian dengan judul "*Masa Jabatan Legislatif yang Tidak Dibatasi Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD(MD3) dan Fiqh Siyasah*".

B. Rumusan Masalah

Beberapa permasalahan yang menjadi rancangan pembahasan dalam penelitian ini, antara lain dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif?
2. Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian tentu ada tujuan yang ingin dicapai sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

⁴Pemilu legislatif dalam perspektif islam, Tulisan Hasanuddin Yusuf Adan di media aceh.tribunnews.com pada tahun 2014

1. Untuk menganalisa Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif.
2. Untuk menganalisa Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif.

D. Penjelasan Istilah

Untuk menghindari penafsiran yang berbeda terhadap istilah yang digunakan, dan tidak menimbulkan kesalahan dalam memahami istilah yang terdapat dalam judul penelitian ini, maka penulis menjelaskan beberapa definisi sebagai berikut:

1. Masa Jabatan

Masa jabatan adalah istilah umum yang merujuk kepada rentang waktu atau kesempatan yang dimiliki oleh seseorang untuk memegang suatu jabatan atau tugas-tugas tertentu. Istilah masa jabatan di gunakan untuk pemimpin organisasi, partai politik, pimpinan DPR, pimpinan nasional, pimpinan lembaga Negara, dan pimpinan daerah. Sedangkan untuk tugas tertentu berlaku untuk para duta di luar sistem pemerintahan, seperti duta bahasa, duta anti narkoba, duta pariwisata, putri Indonesia.

2. Legislatif

Legislatif adalah sebuah lembaga atau dewan yang memiliki tugas untuk membuat/merumuskan undang-undang yang di butuhkan di dalam sebuah negara. Lembaga ini juga di sebut legislator dimana untuk Negara Indonesia peran ini di jalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di dalam tugasnya, fungsi utama dari DPR adalah membuat undang-undang.

3. Undang-Undang

Undang-Undang/Perundang-undangan (UU) adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Undang-Undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk negara. Undang-undang dapat pula dikatakan sebagai kumpulan-kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak rakyat, dan hubungan di antara keduanya.⁵

4. Fiqh Siyasah

Fiqh Siyasah atau Fiqh Syar'iyah ialah ilmu yang mempelajari hal ihwal seluk-beluk pengatur urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan dan kebijaksanaan yang di buat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

E. Kajian Pustaka

Kajian pustaka atau kajian penelitian terdahulu dimaksudkan untuk melihat sejauh mana fokus masalah skripsi ini telah dikaji dan diteliti. Dengan demikian akan tergambar perbedaan-perbedaan mendasar skripsi ini dengan penelitian-penelitian terdahulu. Sejauh terhadap pengamatan penulis, belum di peroleh data tentang penelitian Masa Jabatan Legislatif yang tidak di Batasi dalam Aturan Perundang-Undangan. Meski demikian, tidak menutup adanya kajian yang relevan dengan skripsi ini.

⁵ Undang Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).

Skripsi karya Yohana Andriani dengan judul *peran DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pemilihan kepala daerah Pada Era Otonomi Tahun 2013 (Perspektif Fiqh Siyasah)*.⁶ Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Skripsi ini menjelaskan tentang sistem pemilihan kepala daerah yang ada di daerah Istimewa Yogyakarta, Hasilnya Pilkada DIY melalui DPRD memberikan kepuasan terhadap kepada masyarakat dalam menentukan kepala daerah tingkat kabupaten maupun kota.

Di antaranya skripsi karya Nora Afiza dengan judul *Konsepsi Ideal Kewenangan Legislasi DPD RI (Kajian Perbandingan dengan Negara Brazil dan Amerika Serikat)*. Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh. Skripsi ini menjelaskan tentang Perbandingan kewenangan DPD RI, Senat Brazil dan Amerika Serikat yaitu senat memiliki kewenangan bertanggung jawab untuk mengusulkan, berdebat dan menyetujui Undang-Undang, Sedangkan di Indonesia yang berhak memberi persetujuan kepada lembaga legislatif adalah DPR. Senat dan DPD memiliki persamaan adalah sama-sama berasal dari perwakilan daerah atau Negara bagian dan merupakan kamar kedua dalam struktur Legislatif.⁷

Skripsi karya Zamharir dengan judul *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd Menurut Perpektif Fiqh siyasah (Kajian Pemikiran Abu Al-'Ala Al-Maududi)*.⁸ Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh. Skripsi

⁶ Yohana Andriani, "*peran DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pemilihan kepala daerah Pada Era Otonomi Tahun 2013 (Perspektif Fiqh Siyasah)*" skripsi, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2004).

⁷ Nora Afiza "*Konsepsi Ideal Kewenangan Legislasi DPD RI (Kajian Perbandingan dengan Negara Brazil dan Amerika Serikat)*" skripsi, fakultas syariah, UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2019, hlm. 65.

⁸ Zamharir "*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd Menurut Perpektif Fiqh siyasah (Kajian Pemikiran Abu Al-'Ala Al-Maududi)*" skripsi, fakultas syariah, UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2019, hlm. 67.

ini menjelaskan tentang sudut Pandang pemikiran Abu Al-A'la Al-Maududi tentang konsep Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd dan posisi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat disetarakan dengan konsep Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd yang dikemukakan Abū Al-A'lā Al Maudūdī.

Skripsi karya oleh Rahmad Rosidi dengan judul *Kewenangan DPD RI Dalam Sistem Ketata Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD RI Tahun 1945*, yang membahas tentang kewenangan DPD yang terdapat dalam UUD 1945.⁹ Skripsi ini menjelaskan tentang tujuan pembentukan DPD RI secara filosofis lebih di dorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintah nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Dan menjelaskan bagaimana Politik Hukum Pembentukan dan kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Skripsi karya Akmal Firdaus dengan judul *Kewenangan Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd Dalam Perspektif Al-Māwardī dan Ibn Ṭaimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014)*.¹⁰ Fakultas Syariah dan Hukum Universitas UIN Ar-Raniry. Skripsi ini menjelaskan tentang perbandingan pendapat antara kedudukan dan kewenangan Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd dalam perspektif Al-Māwardī dan Ibn Ṭaimiyah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Hasilnya Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd sesuai dengan Ūlī Al-Amri. Artinya, kedudukan dan kewenangan DPR RI sesuai dengan kedudukan Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd.

⁹ Rahmad Rosidi, *Kewenangan DPD RI Dalam Sistem Ketata Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD RI Tahun 1945*, jurnal IUS, Volume III, nomor 8, 2015, hlm. 283.

¹⁰ Akmal Firdaus, *"Kewenangan Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd Dalam Perspektif Al-Māwardī Dan Ibn Ṭaimiyyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014)"* (Skripsi tidak dipublikasikan), Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Ar-raniry, Banda Aceh, 2017, hlm. 87.

Skripsi Karya Bagus Setiawan dengan judul *Kedudukan DPD RI Dalam Sistem Negara Indonesia Perpekif Al-Siyasah Al-Dusturiyyah*.¹¹Fakultas Syaria'ah Program Studi Siyasah Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Intan.Skripsi ini menjelaskan tentang sudut pandang Al-Siyāsah Al-Dusturiyyah terhadap kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.Hasilnya Dewan Perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Islam yang secara spesifik disebutkan dengan Ahl Al-Ḥall Wa Al-'Aqd mempunyai kedudukan yang lebih luas daripada DPD RI.

Setelah memperhatikan semua judul skripsi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sejauh pengamatan saya belum ada judul yang sama dengan judul yang akan peneliti buat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi yang alamiah. Metode deskriptif kualitatif bertujuan sebagai penggambaran secara menyeluruh tentang objek yang diteliti, yang mana peneliti sebagai instrumen kunci. Metode penelitian kualitatif menghasilkan data deskriptif yang dijelaskan dengan kata-kata bukan angka.

2. Sumber Data

Dalam mengumpulkan data yang berhubungan dengan objek kajian, data sekunder. penulis mengambil dari satu sumber yaitu data yang didapat dari pustaka. Penelitian Kepustakaan (*library research*) merupakan bagian dari pengumpulan data sekunder yaitu suatu penelitian yang dilakukan

¹¹ Bagus Setiawan, "*Kedudukan DPD RI Dalam Sistem Negara Indonesia Perspektif Al-Siyāsah Al-Dusturiyyah*" (Skripsi tidak dipublikasikan), Fakultas Syariah, UIN Raden Intan, Lampung, 2017, hlm. 73.

diruang perpustakaan untuk menghimpun dan menganalisis data yang bersumber dari perpustakaan, baik berupa buku-buku, periodikal seperti majalah ilmiah yang diterbitkan secara berkala, dokumen-dokumen, jurnal, artikel, internet dan materi perpustakaan lainnya, yang dapat dijadikan sumber rujukan untuk menyusun karya ilmiah.¹²

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian ini serta untuk membahas permasalahan yang ada, maka penulis akan menggunakan Observasi yaitu pengumpulan data yang dilakukan untuk memperoleh informasi tentang kelakuan manusia seperti terjadi dalam kenyataan. Dengan observasi kita dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kehidupan sosial.¹³

4. Penyajian Data

Adapun buku rujukan penulisan skripsi dalam penelitian ini adalah buku pedoman penulisan skripsi yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-raniry Revisi 2019.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini, ditentukan sistematikan penulisan kedalam empat bab, dengan uraian sebagai berikut:

Bab satu merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, penjelasan istilah, kajian kepustakaan, serta sub bab terakhir berisi sistematika pembahasan.

Bab dua merupakan penjelasan pembahasan tentang landasan teoritis mengenai Tinjauan tentang Praktek dan ketentuan peraturan masa jabatan

¹² Abdurrahman Fathoni, *Metodelogi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 95-96.

¹³ S.Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hlm. 106.

Anggota Legislatif dan bagaimana dalam tinjauan Fiqh Siyasah terhadap praktek dan ketentuan peraturan pembatasan masa jabatan Anggota legislatif.

Bab Tiga menjelaskan permasalahan yang menjadi objek penelitian, di dalamnya Analisis penjelasan mengenai Undang-Undang nomor 2 Tahun 2018 atas Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dan Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilu Lembaga Legislatif (MPR, DPR, DPD dan DPRD). Bab ini juga berisi perbandingan atau tinjauan dengan ketatanegaraan dalam islam Terkait Masa Jabatan Anggota Legislatif yang tidak di Batasi.

Bab Empat yaitu Penutup, terdiri dari kesimpulan dan Saran.



BAB DUA

LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Terhadap Praktek Lembaga Legislatif dalam Ketatanegaraan Indonesia

Dalam kamus besar bahasa Indonesia legislatif memiliki makna berwenang membuat Undang-Undang.¹⁴ Sedangkan legislator adalah pelakunya. Kemudian dalam artian luasnya lembaga legislatif adalah lembaga yang tugasnya untuk membuat undang undang, melakukan control terhadap penguasa (eksekutif), dan juga menjalankan fungsi budgeting. Dalam sejarahnya lembaga legislatif atau parlemen (dalam tatanan negara) sudah ada sejak zaman peradaban Yunani kuno di kota atena yang kemudian lahirlah konsep demokrasi.¹⁵ Pada abad ke 13 M di Inggris lahirlah piagam magna charta yang untuk pertama kalinya membatasi kekuasaan absolut raja John pada saat itu. Kemudian dibentuklah parlemen yang beranggotakan para bangsawan. Lalu pada perkembangannya lahirlah Inggris sebagai negara monarki konstitusional (monarki yang dibatasi oleh konstitusi) hingga hari ini. Lahirnya Legislatif berawal Padamasa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan pemerintahan kolonial Belanda yang dinamakan Volksraad.

Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya Perang Dunia I (1914 - 1918). Volksraad dibentuk pada tanggal 16 Desember 1916 (Ind. Stb. No. 114 Tahun 1917) dengan dilakukannya

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 13

Sekretariat Jendral DPDRI, *Keistimewaan Yogyakarta ditinjau dari Hukum Adat, Hukum pertahanan, dan Hukum Ketatanegaraan*, (DPDRI. Jakarta: 2012, hlm. 210.

penambahan bab baru yaitu Bab X dalam Regeerings Reglement 1954 yang mengatur tentang pembentukan Volksraad. Pembentukan tersebut baru terlaksana pada tahun 1918 oleh Gubernur Jenderal Mr. Graaf van Limburg Stirum. Kaum nasionalis moderat, seperti Mohammad Husni Thamrin, menggunakan Volksraad sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia merdeka melalui jalan parlemen. Volksraad sebagai sebuah lembaga dalam konteks Indonesia sebagai wilayah jajahan pada saat itu memang hanya merupakan basa basi politik pemerintahan kolonial. Lewat pemilihan yang bertingkat-tingkat dan berbelit, komposisi keanggotaan Volksraad pada mulanya tidak begitu simpatik. Pemilihan orang untuk mengisi jabatan Volksraad diawali dengan pembentukan berbagai “Dewan Kabupaten” dan “Haminte Kota”, di mana setiap 500 orang Indonesia berhak memilih “Wali Pemilih” (Keesman). Kemudian Wali Pemilih inilah yang berhak memilih sebagian anggota Dewan Kabupaten. Kemudian setiap provinsi mempunyai “Dewan Provinsi”, yang sebagian anggotanya dipilih oleh Dewan Kabupaten dan Haminte Kota di wilayah provinsi tersebut. Sebagian besar anggota Dewan Provinsi yang umumnya dari bangsa Belanda, diangkat oleh Gubernur Jenderal.¹⁶

Susunan dan komposisi Volksraad yang pertama (1918) beranggotakan 39 orang (termasuk ketua), dengan perimbangan: Dari jumlah 39 anggota Volksraad, orang Indonesia Asli melalui “Wali Pemilih” dari “Dewan Provinsi” berjumlah 15 anggota (10 orang dipilih oleh “Wali Pemilih” dan 5 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal), Jumlah terbesar, atau 23 orang, anggota Volksraad mewakili golongan Eropa dan golongan Timur Asing, melalui pemilihan dan pengangkatan

¹⁶ M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Mandar Maju, 2007), hlm. 33.

oleh Gubernur Jenderal (9 orang dipilih dan 14 orang diangkat). Adapun orang yang menjabat sebagai ketua Volksraad bukan dipilih oleh dan dari anggota Volksraad sendiri, melainkan diangkat oleh mahkota Nederland. Tahun 1927, Ketua 1 orang (diangkat oleh Raja) Anggota 55 orang (Anggota Volksraad dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 25 orang) Tahun 1930, Ketua 1 orang (diangkat oleh Raja) Anggota 60 orang (Anggota Volksraad dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 30 orang).¹⁷ Muncul beberapa usul anggota untuk mengubah susunan dan pengangkatan Volksraad ini agar dapat dijadikan tahap menuju Indonesia merdeka, namun selalu ditolak. Salah satunya adalah “Petisi Sutardjo” pada tahun 1935 yang berisi "permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia. Petisi ini juga ditolak pemerintah kolonial Belanda.

Tugas Volksraad lebih mengutamakan memberi nasihat kepada Gubernur Jenderal daripada “menyuarakan” kehendak masyarakat. Karena itu, Volksraad sama sekali tidak memuaskan bagi bangsa Indonesia. Bahkan, “parlemen gadungan” ini juga tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara sehingga tidak mempunyai kekuasaan seperti parlemen pada umumnya. Sesuai dengan perkembangan politik di Indonesia, perubahan sedikit demi sedikit terjadi di lembaga ini.¹⁸ Perubahan yang signifikan terjadi pada saat aturan pokok kolonial Belanda di Indonesia, yaitu RR (Regeling Reglement,

¹⁷Ibit.

¹⁸Ibit.

1854) menjadi IS (Indische Staatsregeling). Perubahan ini membawa pengaruh pada komposisi dan tugas-tugas Volksraad.

Perubahan sistem pemilihan anggota terjadi sejak 1931. Sebelumnya, semua anggota Volksraad yang dipilih melalui satu badan pemilihan bulat, dipecah menjadi tiga badan pemilihan menurut golongan penduduk yang harus dipilih. Selain itu, diadakan pula sistem pembagian dalam dua belas daerah pemilihan bagi pemilihan anggota warga negara (kaula) Indonesia asli. Berbagai tuntutan dari kalangan Indonesia asli semakin bermunculan agar mereka lebih terwakili. Sampai 1936, komposisi keanggotaan menjadi 8 orang mewakili I.E.V. (Indo Europeesch Verbond), 5 orang mewakili P.P.B.B, 4 orang mewakili P.E.B. (Politiek Economische Bond) 4 orang V.C. (Vederlandisch Club), 3 orang mewakili Parindra-Parindra orang mewakili C.S.P (Christelijk Staatkundige Partij), 2 orang mewakili Chung Hwa Hui (Kelompok Cina), 2 orang mewakili IKP (Indisch Katholieke Partij), 4 orang mewakili golongan Pasundan, VAIB (Vereeniging Ambtenaren Ini Bestuur), partai Tionghoa Indonesia, 5 orang mewakili berbagai organisasi yang setiap organisasi mendapat satu kursi yaitu organisasi sebagai berikut, 1 (Persatuan Minahasa), 1 (Persatuan Perhimpunan katolik di Jawa), 1 (persatuan kaum Kristen), 1 (Perhimpunan Belanda); 1 (Organisasi Wanita I.E.V), Pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia.¹⁹Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan Volksraad secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan Kemerdekaan.

¹⁹Sulardi, *Aspek Hukum Bicameral di Indonesia*, Surya, 2002, hlm. 44.

Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949), Pada masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian, sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia. Anggota KNIP tersebut berjumlah 60 orang, tetapi sumber yang lain menyatakan terdapat 103 anggota KNIP. KNIP sebagai MPR sempat bersidang sebanyak enam kali. Dalam melakukan kerja DPR, dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Badan Pekerja tersebut berhasil menyetujui 133 RUU, di samping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (1949-1950) Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁰

DPR-RIS Jumlah anggota DPR terdiri dari 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian dengan perincian sebagai berikut, Republik Indonesia 49 orang, Indonesia Timur 17 orang, Jawa Timur 15 orang, Madura 5 orang, Pasundan 21 orang, Sumatera Utara 4 orang, Sumatera Selatan 4 orang, Jawa Tengah 12 orang, Bangka 2 orang, Belitung 2 orang, Riau 2 orang, Kalimantan Barat 4 orang, Dayak Besar 2 orang, Banjar 3 orang, Kalimantan Tenggara 2 orang dan Kalimantan Timur 2 orang. DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR-RIS juga

²⁰ Sri Soemantri, 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 66.

berwenang mengontrol pemerintah, dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Di samping itu, DPR-RIS juga memiliki hak menanya dan menyelidik. Dalam masa kerjanya selama enam bulan, DPR-RIS berhasil mengesahkan tujuh undang-undang. Senat-RIS Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956), Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUDS NKRI, UU No. 7/1850, LN No. 56/1950). UUDS ini merupakan adopsi dari UUD RIS yang mengalami sedikit perubahan, terutama yang berkaitan dengan perubahan bentuk negara dari negara serikat ke negara kesatuan. Pada tanggal yang sama, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat di mana dibacakan piagam pernyataan terbentuknya NKRI yang bertujuan, Pembubaran secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi, Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.²¹

Keanggotaan DPRS, Sesuai isi Pasal 77 UUDS, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari Dewan Pertimbangan Agung. Fraksi di DPRS (menurut catatan tahun 1954), Masjumi 43 orang, PNI 42 orang, PIR-Hazairin 19 orang, PIR-Wongso 3 orang, PKI 17 orang, PSI 15 orang,

²¹*Ibit.* 67.

PRN 13 orang, Persatuan Progresif 10 orang, Demokrat 9 orang, Partai Katolik 9 orang, NU 8 orang, Parindra 7 orang, Partai Buruh 6 orang, Parkindo 5 orang, Partai Murba 4 orang, PSII 4 orang, SKI 4 orang, SOBSI 2 orang, BTI 1 orang, GPI 1 orang, Perti 1 orang dan Tidak berpartai 11 orang.²²

Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPRS, DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain itu, dalam Pasal 113-116 UUDS ditetapkan bahwa DPR mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Seterusnya dalam Pasal 83 ayat (2) UUDS ditetapkan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ini berarti DPR berhak dan berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah. Hak-hak dan Kewajiban DPRS, Hak Amandemen DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan usul UU yang diajukan pemerintah kepadanya, Hak Menanya dan Hak Interpelasi DPR mempunyai hak menanya dan hak memperoleh penerangan dari menteri-menteri, yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum RI. Hak Angket DPR mempunyai hak menyelidiki (enquete) menurut aturan-aturan yang ditetapkan UU Hak Kekebalan (imunitet).²³

Ketua, anggota DPR dan menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena apa yang dikemukakan dalam rapat atau surat kepada majelis, kecuali jika mereka mengumumkan apa yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya

²²Ibit, hlm. 68.

²³Ibit, hlm, 68.

dirahasiakan. Forum Privilegiatum Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR diadakan dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh MA, pun sesudah mereka berhenti, berhubungan dengan kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan UU dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan UU, dan Hak mengeluarkan suara. Hubungan DPRS dengan pemerintah, Sama halnya dengan UUD RIS, UUDS juga menganut sistem pemerintahan parlementer. DPRS dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Namun berbeda dengan ketentuan dalam UUD RIS, UUDS memasukkan pula ketentuan bahwa presiden dapat membubarkan DPRS, kalau DPRS dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi. Hasil-hasil pekerjaan DPRS, menyelesaikan 167 uu dari 237 buah RUU, 11 kali pembicaraan tentang keterangan pemerintah, 82 buah mosi/resolusi, 24 usul interpelasi dan 2 hak budget.²⁴

DPR Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959), DPR hasil Pemilu 1955 berjumlah 272 orang. Perlu dicatat bahwa Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante, yang bertugas menyusun konstitusi Indonesia yang definitif, menggantikan UUDS. Tugas dan wewenang DPR hasil Pemilu 1955 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, memberi gambaran bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat juga kabinet yaitu Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo, dan Kabinet Djuanda. DPR Hasil Pemilu 1955 Paska-Dekrit Presiden 1959 (1959-1965), Pada tahun 1959, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan bahwa

²⁴Sekretariat DPR-GR *Seperempat Abat DPR RI*, (Jakarta: Sekretarian DPR-GR, 1983), hlm. 27.

Indonesia kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI. Dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 1960, presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan. Setelah membubarkan DPR, presiden mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-Gotong Royong (DPR-GR). DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh presiden dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 156 Tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Kewajiban ini merupakan penyimpangan dari Pasal 5, 20, dan 21 UUD 1945. Selama 1960-1965, DPR-GR menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.²⁵

DPR Gotong Royong Tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966), Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dan ormas-ormasnya.²⁶ DPR-GR tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun, mengalami empat kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu, Periode 15 November 1965-26 Februari 1966, Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966, Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966, Periode 17 Mei 1966-19 November 1966, Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR-GR masih berstatus sebagai pembantu presiden sepanjang Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 1964 belum dicabut. DPR-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru, Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk

²⁵Ibit, hlm. 27.

²⁶Ibit, hlm. 27.

membentuk dua panitia, Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik, Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya. DPR-GR Masa Orde Baru 1966-1971, Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966, DPR-GR masa “Orde Baru” memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari “Orde Lama” ke “Orde Baru.” Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut: Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya, Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya dan Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.²⁷

DPR Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, Setelah mengalami pengunduran sebanyak dua kali, pemerintahan “Orde Baru” akhirnya berhasil menyelenggarakan Pemilu yang pertama dalam masa pemerintahannya pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada Sidang Umum MPR 1967, oleh Jenderal Soeharto, yang menggantikan Presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa Pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971. Menjelang Pemilu 1971, pemerintah bersama DPR-GR menyelesaikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 16

²⁷Sekretariat DPR-GR *Seperempat Abat DPR RI*, (Jakarta: Sekretarian DPR-GR, 1983), hlm. 68 dan Moch. Tolchah Mansur, *Pembahasan Beberapa Aspek*, hlm. 33-35.

Tahun 1971 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan (sistem proporsional). Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Sistem yang sama masih terus digunakan dalam enam kali Pemilu, yaitu Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.²⁸

Sejak Pemilu 1977, pemerintahan “Orde Baru” mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dari satu golongan karya (Golkar). Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada dipaksa melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut. Sementara mesin-mesin politik “Orde Baru” tergabung dalam Golkar. Hal ini diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Keadaan ini berlangsung terus dalam lima kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dalam setiap Pemilu tersebut, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak. Dalam masa ini, DPR berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (checks and

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm.13.

balances) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto.²⁹

DPR Hasil Pemilu 1999 (1999-2004), DPR periode 1999-2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa “reformasi”. Setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar Pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat Pemilu tersebut membuahkan hasil. Pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie, Pemilu untuk memilih anggota legislatif kemudian dilaksanakan. Pemilu ini dilaksanakan dengan terlebih dahulu mengubah Undang-Undang tentang Partai Politik (Parpol), Undang-Undang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU Susduk), dengan tujuan mengganti sistem Pemilu ke arah yang lebih demokratis. Hasilnya, terpilih anggota DPR baru.³⁰

Pertama, untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai “Buloggate”), presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah Ketetapan MPR Nomor III Tahun 1978. Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarnoputri. Kedua, DPR hasil Pemilu 1999, sebagai bagian dari MPR, telah berhasil

²⁹Ibit, hlm. 13.

³⁰Ibit, hlm. 13.

melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Dalam soal lembaga-lembaga negara, perubahan-perubahan penting tersebut di antaranya: lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lahirnya sistem pemilihan presiden langsung, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi.

Ketiga, dari sisi jumlah UU yang dihasilkan, DPR periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah DPR di Indonesia dengan mengesahkan 175 RUU menjadi UU. Meski perlu dicatat pula bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan PSHK tingginya kualitas ternyata tidak sebanding dengan kualitas (Susanti, dkk, 2004). DPR Hasil Pemilu 2004 (2004-2009), Amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 membawa banyak implikasi ketatanegaraan yang kemudian diterapkan pada Pemilu tahun 2004. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan sistem pemilihan lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan adanya presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Dalam Pemilu tahun 2004 ini, mulai dikenal secara resmi lembaga perwakilan rakyat baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR merupakan representasi dari jumlah penduduk sedangkan DPD merupakan representasi dari wilayah. Implikasi lanjutannya adalah terjadi perubahan dalam proses legislasi di negara ini.

Idealnya, DPR dan DPD mampu bekerja bersama-sama dalam merumuskan sebuah UU. Hanya saja karena cacatnya amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945, relasi yang muncul menjadi timpang. DPR memegang kekuasaan legislatif yang lebih besar dan DPD hanya sebagai badan yang memberi pertimbangan kepada DPR dalam soal-soal

tertentu. Namun demikian, ada beberapa kali kedudukan lembaga legislatif yang di amandemen dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.³¹

1. Kedudukan Lembaga Legislatif Ketatanegaraan Indonesia sebelum Amandemen dan sesudah Amandemen

a. Kedudukan lembaga legislatif sebelum amandemen UUD 1945

Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yakni parlemen, kongres dan asembli nasional. Dalam sistem parlemen, legislatif sebagai badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Sedangkan dalam system presidensiil, legislatif sebagai cabang pemerintahan yang sama dan bebas dari eksekutif. dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia pernah dikenal istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Yang dimaksud lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara adalah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara menurut UUD 1945 (Daliyo, 1992 : 56). Lembaga yang disebut sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara dalam UUD 1945 adalah :

- 1) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Presiden
- 3) Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 5) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- 6) Mahkamah Agung (MA)

Dari keenam lembaga negara tersebut, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. MPR mendistribusikan kekuasaannya

³¹Ibit, hlm. 13.

kepada lima lembaga yang lain yang kedudukannya sejajar, yakni sebagai lembaga tinggi negara. Dalam susunan ketatanegaraan RI pada waktu itu, yang berperan sebagai lembaga legislatif adalah MPR dan DPR.

b. Kewenangan lembaga legislatif sebelum amandemen UUD 1945

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sebelum amandemen UUD 1945, susunan anggota MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah utusan daerah, golongan politik, dan golongan karya (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969). Terkait dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR diberi kekuasaan tak terbatas (super power) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Keanggotaan DPR sebagai lembaga tinggi negara terdiri dari golongan politik dan golongan karya yang pengisiannya melalui pemilihan dan pengangkatan. Wewenang DPR menurut UUD 1945 adalah :

- 1) Bersama presiden membentuk UU (Pasal 5 ayat (1)) dan Pasal 20 ayat dengan kata lain bahwa DPR berwenang untuk memberikan persetujuan RUU yang diajukan presiden disamping mengajukan sendiri RUU tersebut. (Pasal 21 UUD 1945)
- 2) Bersama presiden menetapkan APBN (Pasal 23 ayat (1))

- 3) Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.

c. Kedudukan dan kewenangan lembaga legislatif sesudah amandemen UUD 1945

Perubahan Kedudukan dan Kewenangan lembaga legislatif pasca amandemen UUD 1945 Setelah adanya amandemen ke IV UUD 1945, (yang selanjutnya akan disebut UUD NRI 1945), terdapat suatu perubahan yang cukup mendasar baik dalam sistem ketatanegaraan maupun kelembagaan negara di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari dihapuskannya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara serta adanya beberapa lembaga negara baru yang dibentuk, yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, kedudukan seluruh lembaga negara adalah sejajar sebagai lembaga tinggi negara. Adapun lembaga-lembaga yang tercantum sebagai lembaga tinggi negara menurut UUD NRI 1945 adalah :

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- 4) Presiden
- 5) Mahkamah Agung (MA)
- 6) Mahkamah Konstitusi (MK)
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)³²

³²UUD 1945 Setelah adanya amandemen ke IV UUD 1945, yang selanjutnya akan disebut UUD NRI 1945.

Adanya amandemen terhadap UUD 1945 telah menciptakan suatu sistem konstitusional yang berdasarkan perimbangan kekuasaan (check and balances) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing. Selain itu penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern, yaitu salah satunya menegaskan sistem pemerintahan presidensial dengan tetap mengambil unsure-unsur pemerintahan parlementer sebagai upaya untuk menutupi kekurangan sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal kewenangan lembaga negara, UUD NRI 1945 menekankan adanya beberapa perubahan pada kewenangan lembaga legislatif yaitu :

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Hal yang paling menonjol mengenai MPR setelah adanya amandemen UUD adalah dihilangkannya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Selain itu, perubahan-perubahan yang terjadi di lembaga MPR baik mengenai susunan, kedudukan, tugas maupun wewenangnya adalah :
- b) MPR tidak lagi menetapkan GBHN
- c) MPR tidak lagi mengangkat presiden. Hal ini dikarenakan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. (Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945). MPR hanya bertugas untuk melantik presiden terpilih sesuai dengan hasil pemilu. (Pasal 3 ayat (2) Perubahan III UUD 1945).

- d) Susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan yaitu terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung melalui pemilu.
- e) MPR tetap berwenang mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945).
- f) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau/Wakil Presiden dalam masa jabatannya, apabila atas usul DPR yang berpendapat bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden.
- g) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Adanya amandemen terhadap UUD 1945, sangat mempengaruhi posisi dan kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif. Salah satunya adalah diberikannya kekuasaan kepada DPR untuk membentuk UU, yang sebelumnya dipegang oleh presiden dan DPR hanya berhak memberi persetujuan saja. Perubahan ini juga mempengaruhi hubungan antara DPR sebagai lembaga legislatif dan presiden sebagai lembaga eksekutif, yaitu dalam proses serta mekanisme pembentukan UU. Selain itu, amandemen UUD 1945 juga mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara. (Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI 1945).
- h) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Sebagai lembaga negara yang baru dibentuk setelah amandemen UUD, DPD dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi

kepentingan daerah sebagai wujud keterwakilan daerah ditingkat nasional. Hal ini juga merupakan tindak lanjut peniadaan utusan daerah dan utusan golongan sebagai anggota MPR. Sama halnya seperti anggota DPR, anggota DPD juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. (Pasal 22 C ayat (1) UUD NRI 1945). DPD mempunyai kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah. (Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945).

2. Ketentuan Peraturan Undang-Undang Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Ketatanegaraan Indonesia

Ketentuan tersebut di bahas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau di sebut dengan UU MD3. Undnag-Undang MD3 Terhitung sejak 2014 hingga 2019 telah tiga kali mengalami revisi. Revisi pertama disahkan pada 5 Desember 2014 dengan substansi perubahan pada sistem pemilihan ketua DPR dari sistem proporsional ke sistem paket. Undang-undang MD3 yang perubahannya dibanderol menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 6187. Dari masa ke masa sudah beberapa kali UU MD3 adanya perubahan tidak pernah sekalipun ada pembahasan tentang pembatasan periode masa jabatan sebagaimana lembaga Eksekutif yang hanya memiliki 2 periode saja. Dalam salinan Undang-Undang MD3 yang beberapa kali di revisi juga tidak disebutkan satu butir apapun mengenai masa jabatan Legislatif.³³

Di Tinjau Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2018 dalam perubahannya atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Lembaga Legislatif MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam pembahasan persyaratan undang-undang tersebut tidak satupun ada pembahasan terhadap masa jabatan untuk legislatif, yang ada di bahas mengenai syarat Peraturan ini mengatur seanebak syarat bagi warga yang ingin jadi calon anggota DPR atau DPRD di Pemilu 2019 dan jika yang bersangkutan memenuhi syarat maka bisa mencalonkan diri kembali dalam pemilu berikutnya jika sudah pernah terpilih dua kali sebelumnya. Dengan demikian, selama calon anggota DPR dan DPRD tersebut memenuhi syarat, ia dapat mencalonkan diri kembali dalam pemilu berikutnya.³⁴

3. Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang, MPR, DPR, DPRD dan DPD (MD3)

Undang-Undang MD3 yang perubahannya dibanderol menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua

³³Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187.

³⁴Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2018 dalam perubahannya atas Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Pemilu Lembaga Legislatif MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Berita Negara Indonesia Tahun 2018 Nomor 138.

atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akhirnya diberlakukan dan diundangkan di Jakarta oleh Menkumham Yasonna H. Laily dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2018 Nomor 29 dan Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187 di Jakarta pada tanggal 15 Maret 2018. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan Pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.³⁵

Penjelasan Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD (MD3) Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, diperlukan lembaga perwakilan rakyat yang mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal. Hal ini sebagaimana diatur dalam

³⁵Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187.

ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3). Perubahan tersebut terbit dengan pertimbangan bahwa ;

- 1) dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, diperlukan lembaga perwakilan rakyat yang mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 3) beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak sesuai dengan dinamika dan perkembangan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diubah;

- 4) berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Dasar Hukum atas perubahannya Pasal 19 ayat (2), Pasal 20, Pasal 20A, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650);³⁶

³⁶Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650.

4. Kewenangan DPR dan DPD setelah Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD (MD3)

1) Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

- a) membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c) membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR;
- d) membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- e) membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

- g) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h) memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k) memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.³⁷

2) Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

- a) mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;

³⁷Pasal 71 atas perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD (MD3)

- b) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c) menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang- undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g) menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;

- h) memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- i) menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan
- j) melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.³⁸

5. Masa Jabatan Eksekutif

Masa Jabatan Eksekutif di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (UU 8/2005) dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008).

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Untuk dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, pasangan calon kepala daerah dan calon wakil

³⁸Pasal 71 atas perubahan *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD (MD3)*

kepala daerah harus memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Pemerintahan Daerah(UU Pemda).Sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah terpilih, persyaratan yang harus dipenuhi salah satunya adalah belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama (Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008).³⁹ Dapat kita ketahui bahwa apabila seseorang sudah pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, atau walikota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, ia tidak bisa mencalonkan diri lagi untuk dapat dipilih dalam pemilu berikutnya.

6. Masa Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN)

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur dengan Undang-Undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Atas Perubahan Undang-Undang nomor 8 tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang tersebut disahkan oleh Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 15 Januari 2014. Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN diundangkan di Jakarta oleh Menkumham, Amir Syamsudin, dalam Lembaran

³⁹Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 atas Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah .

Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, dan Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara terkait masa pembatasan jabatan di atur di dalam pasal 87 ayat (1) huruf c yaitu:

- a. 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi;
- b. 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi;
- c. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan Bagi Pejabat Fungsional.⁴⁰

B. Lembaga Legislatif dalam Ketatanegaraan Islam

Pada abad ke 7 M di jazirah arab tepatnya di negara Madinah, Muhammad SAW merumuskan sebuah sistem baku konstitusi madinah yg merupakan kesepakatan bersama antara umat islam, umat yahudi dan umat agama lain di negara madinah tersebut, atau yg dikenal dengan piagam madinah. Inilah konstitusi pertama di dunia. Kemudian untuk menjalankan konstitusi madinah tersebut Nabi Muhamad SAW, membentuk sebuah majelis syuro/dewan musyawarah di kalangan para sahabatnya untuk menentukan kebijakan-kebijakan strategis negara seperti perang, ekonomi, hukum dan sosial politik. Maka dengan inilah banyak diantara ahli sejarah mengungkapkan bahwa parlemen pertama/dewan legislatif pertama di dunia yg sudah memiliki konsep

⁴⁰Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494

baku adalah saat adanya negara madinah di bawah pimpinan Muhammad SAW tersebut.

Pada masa Nabi saw, ada dua jenis kelompok orang yang menjadi anggota Majelis Syura. Yang *Pertama* yaitu orang-orang yang bersekutu dengan Nabi saw sejak permulaan sekali; dan yang *Kedua*, orang-orang yang kemudian menjadi terkemuka karena pengorbanan, wawasan dan kemampuan mereka. Adalah sesuatu yang alami jika tokoh-tokoh yang lewat upayanya telah menumbuhkan Islam dan telah mendapat kepercayaan dari umat Islam dengan seleksi alamiah ini harus diikutsertakan dalam Majelis Syura dengan kepemimpinan Nabi saw. Orang-orang ini merupakan wakil rakyat dan anggota Majelis Syura dengan kepercayaan kaum muslimin dengan tingkat yang sedemikian rupa sehingga jika pemilihan dalam bentuk modern harus dilaksanakan maka orang-orang ini jugalah yang akan terpilih. Begitu juga pada masa Khalifah yang empat, kedua kelompok orang ini juga terpilih melalui proses seleksi alamiah dan secara otomatis termasuk dalam Majelis Syura dengan para Khalifah sebagai pemegang eksekutif nya. Dan meskipun pemilihan umum harus dilaksanakan, maka mereka jugalah yang akan terpilih dan menerima persetujuan publik.⁴¹

Inilah kelompok orang yang menjalankan fungsi legislatif dan dikenal dalam terminologi fiqih dengan sebutan *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd* (lembaga penengah dan pemberi ketetapan), dan kelompok ini jugalah yang tanpa sarannya akan menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya keputusan yang berkaitan dengan semua masalah penting. Lembaga ini memegang kedudukan yang sangat dipercaya dan diberi hak untuk mengambil keputusan-keputusan bersama mengenai

⁴¹Al-Maududi, *Islamic Law and Constitution*, hlm. 236-238.

semua masalah penting yang menyangkut umat. Lembaga ini jugalah yang bertindak sebagai ahl asy-syūrā yang diberi hak untuk memberi saran-saran kepada Khalifah mengenai masalah-masalah penting yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak.⁴² Karena lembaga ini harus terdiri dari orang-orang yang dipercaya oleh rakyat, maka, setelah mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan masa sekarang, kita dapat mengambil semua cara-cara yang mungkin dan diperbolehkan untuk dapat menentukan dengan benar orang-orang yang paling besar mendapat kepercayaan masyarakat.⁴³

Dalam lembaga ini haruslah tidak terdapat partai oposisi tertentu. Seluruh majelis adalah partai penguasa eksekutif sepanjang ia tetap berada di jalur yang benar. Tetapi segera setelah ia menyimpang, seluruh majelis secara otomatis berubah menjadi partai oposisi. Kita harus merombak sistem ketaatan pada partai tertentu yang dominan, yang menjadi perantara pendapat masyarakat hingga menjadi kriteria untuk menilai benar dan tidak benar. Ini akan memungkinkan salah satu kelompok yang terlalu memprioritaskan kepentingan golongan atau partai di atas kepentingan masyarakat akan menjadi berkuasa dan merajalela.⁴⁴ Jika keadaan menjadi demikian, maka pembentukan partai-partai atau golongan-golongan dalam dewan legislatif harus dilarang oleh undang-undang. Namun ini bukan berarti negara tidak menyediakan tempat bagi timbulnya partai-partai. Berbagai partai negara boleh saja mengambil bagian dalam pemilihan sebagai partai-partai yang mengirimkan anggota-anggota terbaiknya bagi dewan-dewan legislatif. Tetapi segera setelah pemilihan usai, para anggota dewan harus

⁴²Ibid., hlm. 238-239.

⁴³Ibid., hlm. 240.

⁴⁴Ibid., hlm. 242.

sepenuhnya mentaati negara, undang-undang dasar dan harus memberi suara serta bertindak sesuai dengan kesadaran mereka masing-masing tanpa ada paksaan yang didasarkan pada kepentingan partai-partai tertentu yang bertentangan dengan kepentingan umat.⁴⁵

Terlepasnya anggota majelis dari pengaruh kepentingan golongan dan keharusan mereka untuk taat pada undang-undang dasar inilah yang dimaksud al-Maududi dengan menganut partai penguasa eksekutif selama tidak terjadi penyelewengan oleh penguasa eksekutif itu sendiri. Di satu sisi adanya pengawasan terhadap partai yang hanya mengutamakan kepentingan yang menguntungkan golongan, dan di sisi lain pengawasan ketat terhadap penguasa eksekutif dalam bentuk penolakan dari seluruh anggota majelis atas penyelewengan eksekutif terhadap undang-undang dasar.⁴⁶

Lembaga legislatif dalam suatu negara Islam memiliki beberapa fungsi yang harus dijalankannya. Pertama, bila terdapat pedoman yang jelas dalam al-Qur`an dan as-Sunnah maka lembaga harus menegakkannya dalam bentuk pasal demi pasal, menggunakan definisi-definisi dan rincian yang relevan, serta menetapkan peraturan-peraturan untuk mengundangkannya. Kedua, bila pedoman-pedoman al-Qur`an dan as-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka legislatif harus memutuskan interpretasi mana yang harus dituangkan dalam undang-undang dasar. Untuk tujuan ini maka lembaga legislatif haruslah beranggotakan orang-orang terpelajar yang memiliki kemampuan dan kapasitas untuk menafsirkan perintah-perintah al-Qur`an.

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 323.

⁴⁶Kritik balik untuk Munawir Sjadzali yang menyimpulkan maksud adanya satu partai pemerintah dalam legislatif oleh al-Maududi hanyalah akan memperlemah majelis dalam menghadapi eksekutif. Lihat Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, hlm. 177.

Ketiga, bila tidak ada isyarat yang jelas dalam al-Qur`an dan as-Sunnah, legislatif harus menetapkan hukumnya dengan tetap menjaga semangat hukum Islam atau dengan menganut hukum yang telah tercantum dalam kitab-kitab fiqih mengenai masalah tersebut dengan memilih salah satu diantaranya. Keempat, bila al-Qur`an dan as-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, begitu juga dalam konvensi khalifah yang empat, lembaga legislatif dapat merumuskan hukum tanpa batasan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dan semangat syari`ah, berdasar prinsip bahwa apapun yang tidak dilarang oleh hukum maka berarti diperbolehkan.⁴⁷

a. Kekuasaan Lembaga Legislatif dalam Pemerintahan Islam

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga legislatif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk dilembaga legislatif ini terdiri dari pada mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena penetapan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Alquran dan Sunah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalam kedua sumber tersebut. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat tersebut.

⁴⁷Al-Maududi, *Islamic Law*, hlm. 221-222.

Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif⁴⁸; Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nas Alquran dan Sunah, undang-undang yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif adalah undang-undang Ilahiyah yang disyariatkan Nya dalam Alquran dan dijelaskan oleh Nabi Saw. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut hanya berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara rinci, sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya. Kedua, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nas. Disinilah perlunya legislatif tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana dijelaskan di atas.

b. Bentuk Legislatif dan Perkembangannya dalam Islam

Bentuk kekuasaan legislatif berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad Saw., otoritas yang membuat tasyri' (hukum) adalah Allah swt. Allah menurunkan ayat-ayat Alquran secara bertahap selama lebih kurang 22 Tahun 2 bulan 22 hari. Ada kalanya ayat-ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perbuatan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Di samping itu,

⁴⁸Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Cet. I; Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001), hlm. 163.

Nabi juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat Alquran yang masih bersifat global dan umum.

Pada masa Nabi Muhammad Saw.sumber legislatif (kekuasaan legislatif) adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik perkataan, perbuatan maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat (taqrir). Namun ketika itu belum ada peraturan tertulis selain Alquran.Sebagai tempat bertanya umat, seluruh aktivitas dan penjabaran Nabi Muhammadterdapat Alquran belum lagi terkodifikasi.⁴⁹

Setelah al-Khulafa' al-Rasyidin, wilayah kekuasaan Islam telah meluas ke luar jazirah Arab.Sejalan dengan perkembangan daerah ini, permasalahan yang timbulpun semakin banyak.Untuk mengatasinya para khalifah merujuk kepada Alquran.Kalau mereka tidak menemukan jawabannya dalam Alquran, maka mereka mencarinya dalam Sunnah Nabi. Namun karena masih belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (al-Sabiqun al-Awwalun). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasehat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan legislatif.⁵⁰Oleh karena itu, hukum dan pemerintahan pada masa ini tidak dapat dibedakan secara tegas sebagaimana dalam konsep pemerintahan modern.Secara formal, perundang-undangan atau legislasi dilakukan oleh khalifah.Tapi kenyataannya dalam praktek, hal ini dilakukan juga oleh umat Islam sendiri, terutama kalangan sahabat yang lebih dahulu masuk Islam.Kewenangan legislatif belum lagi terkonsentrasi dalam sebuah lembaga atau dewan

⁴⁹*Ibit, hlm. 164.*

⁵⁰*ibid.hlm. 165.*

perwakilan, tetapi berada di tangan khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabat lainnya. Pengambilan keputusan pun dilakukan secara musyawarah di antara mereka.

Masa Imperium Bani Umayyah (40-131 H/661-750 M), perkembangan daerah Islam sudah semakin luas hingga ke luar daerah jazirah Arab. Pusat pemerintahan pun dipindahkan dari Madinah ke Damaskus, Syria. Sejalan dengan perluasan daerah ini, permasalahan yang timbul pun semakin kompleks. Khalifah-khalifah awal dari dinasti ini tetap menyahutinya dengan merujuk kepada Alquran dan Sunah Nabi. Namun dalam penafsirannya mereka meminta bantuan kepada penasihat-penasihat kerajaan dan pejabat pemerintahan, sesuai dengan kepentingan mereka sendiri.⁵¹

Suatu hal yang perlu dicatat dalam perkembangan tasyri' pada masa Imperium Umayyah ini adalah usaha yang cukup penting ke arah penyusunan ilmu fikih dan kodifikasi perundang-undangan. Dalam hal ini, pemerintah yang bertindak sebagai pemegang kekuasaan legislatif banyak mengacu kepada pendapat-pendapat Imam al-Awza'i (w. 155H/744M) dan lebih memperlihatkan corak fikih Damaskus. Kalau pada masa al-Khulafa' al-Rasyidin legislasi hukum Islam dilakukan oleh khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabatsahabat senior, maka pada masa Bani Umayyah legislasi hukum Islam dilakukan dengan mempertimbangkan pendapat para yuris yang sesuai dengan kepentingan politik pemerintah. Corak kekuasaan pada Imperium Umayyah memulai memisahkan kekuasaan agama.

⁵¹*Ibid.* hlm. 165.

Aspek keagamaan mulai dipisahkan dan dipegang oleh ulama/yuris. Inilah awal terjadinya “sekularisasi” dalam sejarah Islam. Khalifah tidak lagi memegang kekuasaan keagamaan secara penuh, tetapi menyerahkannya kepada ahli-ahli agama. Dalam upaya legislasi hukum Islam, pada masa pemerintahan ‘Umar ibn ‘Abd al-‘Aziz (99-101 H/717-720 M), Syihab al-Din al-Zuhri (w. 124 H/746 M) diperintahkan untuk melakukan kodifikasi hadis. Setelah kehancuran Daulah Bani Umayyah melalui “revolusi” Bani Abbas, timbul pemikiran agar negara melakukan unifikasi (penyeragaman) hukum Islam dalam suatu legislasi.

Ibn al-Muqaffa’ (w. 140 H/757 M), seorang muslim persia yang menggagas ide ini dan juga menjabat sebagai sekretaris negara, khawatir melihat perbedaan praktik hukum yang berkembang di kalangan umat Islam ketika itu. Oleh sebab itu ia menulis surat kepada khalifah al-Manshur (136-158 H/754-775 M) agar mensistematisir hukum Islam dan mengadakan ijtihad sendiri terhadap Alquran dan Sunah.⁵² Akan tetapi ide ini tidak terlaksana, karena sulitnya menyatukan perbedaan-perbedaan praktik keagamaan di kalangan masyarakat muslim saat ini. Ibn al-Muqaffa tercatat sebagai orang yang pertama mendukung legislasi hukum Islam oleh negara.

c. Ketentuan Periodisasi Lembaga Legislatif dalam Pemerintahan Islam

Pada masa Nabi yang menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah Nabi sendiri, karena Nabi yang dipilih oleh Allah menjadi pemimpin, Nabi yang diberikan hak untuk menjadi ketua parlemen,

⁵²*ibid. hlm. 165.*

dan nabi pula yang menjadi hakim, jaksa dan polisi. Sementara praktik muslim dan para pelaku politik dari kalangan muslim hari ini sudah membaaur dengan sistem Trias Politica dan kebiasaan serta kebijakan dunia internasional yang dikomandani Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Dalam sistem politik Islam ada satu lembaga yang disebut Ahlul Halli wal 'Aqdi, yang terdiri dari sejumlah orang pilihan yang bertugas menentukan kepemimpinan negara. Mereka bertugas memilih, menasehati dan memecat kepala negara sesuai dengan prosedur yang berlaku dalam Islam. Orang-orang yang duduk dalam lembaga tersebut merupakan orang-orang alim yang kuat akidah, paham syariah dan bagus akhlakunya yang dipilih dan ditunjuk oleh satu tim atau badan khusus yang mempersiapkan anggota Ahlul Halli wal 'Aqdi.

Pada zaman Nabi prosedur seperti itu belum wujud lagi karena nabilah yang diamanahkan Allah untuk menguasai ketiga lembaga dalam konsep Trias Politica. Tetapi pada zaman Abu Bakar secara otomatis lembaga tersebut sudah wujud walaupun belum disebut sebagai lembaga Ahlul Halli wal 'Aqdi. Pada masa itu Abu Bakar dipilih dan di-bai'at langsung oleh lima orang sahabat (Umar bin Khattab, Abu Ubaidah Ibn al-Jarrah, Usayd bin Hudayr, Bisr bin Sa'ad dan Salim bekas hamba Abu Huzaifah ra). Kemudian baru datang orang banyak untuk ikut ber-bai'at kepadanya. Para wakil penentu khalifah tersebutlah dijadikan representatif Ahlul Halli wal 'Aqdi di zaman awal proses kepemimpinan Islam pasca Nabi.

Pada masa Umar bin Khattab, anggota Ahlul Halli wal 'Aqdi telah disiapkan untuk menentukan pemimpin setelahnya. Beliau menunjuk

enam orang sahabat untuk keperluan tersebut yaitu Uthman bin Affan, Ali bin Abi Talib, Talhah bin Ubaidillah, Zubair bin Awwan, Sa'ad bin Abi Waqqas, dan Abdurrahman bin 'Auf. Merekalah yang memilih Usman bin Affan menjadi khalifah setelah Umar. Demikian juga proses pemilihan Ali yang dibai'at oleh beberapa orang yang dapat mewakili lembaga Ahlul Halli wal 'Aqdi.⁵³

Pada masa kejayaan islam tersebut terkait masa jabatan seorang pemimpin tidak di tentukan masa lamanya menjabat. Adapun di gantinya kepemimpinan jika pemimpin itu meninggal dan melanggar ketentuan yang ada dalam Al-Qur'an dan sunnahnya.



⁵³ *Pemilu legislatif dalam perspektif islam*, Tulisan Hasanuddin Yusuf Adan di media aceh.tribunnews.com pada tahun 2014.

BAB TIGA

ANALISIS PEMBATAAN MASA JABATAN ANGGOTA LEGISLATIF DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN TINJAUAN FIQH SIYASAH

A. Analisa Terhadap Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Dalam sistem demokrasi pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memang menjadi perhatian masyarakat sedang mengarah kepada aktivitas anggota dewan. DPR memang tengah sibuk. Seperti Agenda yang sudah dibahas di DPR adalah penambahan kursi anggota dewan. Ada 15 kursi tambahan yang mereka usulkan. Dengan demikian anggota DPR yang sebelumnya berjumlah 560 kini menjadi 575 kursi. Beda dengan hak angket KPK, pembahasan soal tambahan anggota dewan ini sekilas tak ada faedahnya bagi masyarakat. Masalah ini lebih bermuara pada kepentingan internal DPR. Hal ini terkait erat dengan peran anggota dewan selama ini bagi masyarakat kita. Di mata masyarakat, anggota DPR dianggap tak mewakili kepentingan rakyat. Mereka lebih mengutamakan partai atau kepentingan lembaganya.

Tak hanya itu, penulis sendiri menganalisa keberadaan anggota DPR juga DPRD yang sudah beberapa kali menjabat pun tak jauh berbeda dengan yang baru dari segi kemanfaatannya bagi masyarakat. Makin lama duduk di kursi DPR, sudah semestinya bila makin memahami aspirasi masyarakat dan oleh karenanya berjuang sepenuh hati untuk selalu membawa kepentingan rakyat, minimal yang diwakilinya.

Ditinjau dari Undang-Undang MD3 yang perubahannya dibanderol menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akhirnya diberlakukan dan diundangkan di Jakarta oleh Menkumham Yasonna H. Laily dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2018 Nomor 29 dan penjelasan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187 di Jakarta pada tanggal 15 Maret 2018. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan Pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.⁵⁴

Sebelum penulis menjelaskan tentang pemilihan anggota legislatif seperti DPR, DPD, dan DPRD, terlebih dahulu Penulis akan menjelaskan tentang pemilihan Gubernur, Walikota/Bupati atau yang disebut sebagai kepala daerah. Penjelasan tersebut penulis berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (UU 8/2005) dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12

⁵⁴Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187 di Jakarta pada tanggal 15 Maret 2018.

Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008).

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Untuk dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah harus memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah terpilih, persyaratan yang harus dipenuhi salah satunya adalah belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama (Pasal 58 huruf o UU 12/2008). Dapat kita ketahui bahwa apabila seseorang sudah pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, atau walikota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, ia tidak bisa mencalonkan diri lagi untuk dapat dipilih dalam pemilu berikutnya.

Selain Eksekutif juga ada masa pembatasan jabatan untuk Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mana untuk ASN sendiri di atur di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara terkait masa pembatasan jabatan di atur di dalam pasal 87

ayat (1) huruf c yaitu: 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi dan Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan Bagi Pejabat Fungsional.⁵⁵

Sedangkan anggota legislatif seperti DPR, DPD, DPRD yang sudah pernah menjabat 2 (dua) masa jabatan (terpilih dua kali) Menurut pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 atas Perubahannya dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Legislatif), bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah warga negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

- a) telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e) berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;
- f) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;

⁵⁵Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494

- g) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h) sehat jasmani dan rohani;
- i) terdaftar sebagai Pemilih;
- j) bersedia bekerja penuh waktu;
- k) mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.
- l) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m) bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;

- n) menjadi anggota partai politik peserta pemilu
- o) dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
- p) dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.⁵⁶

Dari sejumlah persyaratan bagi calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di atas dapat kita ketahui bahwa tidak dipersyaratkan mengenai apakah yang bersangkutan bisa mencalonkan diri kembali dalam pemilu berikutnya jika sudah pernah terpilih dua kali sebelumnya. Dengan demikian, selama calon anggota DPR dan DPRD tersebut memenuhi syarat di atas, ia dapat mencalonkan diri kembali dalam pemilu berikutnya. .

Sedangkan, untuk mengetahui persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD, kita mengacu pada undang-undang pemilu legislatif yang berbunyi:

“Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU Provinsi.”

Adapun persyaratan yang disebut dalam Pasal 12 Undang-Undang Pemilu Legislatif yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2018 dalam perubahannya atas Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Pemilu Lembaga Legislatif MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Berita Negara Indonesia Tahun 2018 Nomor 138.

- c) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e) berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;
- f) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h) sehat jasmani dan rohani;
- i) terdaftar sebagai Pemilih;
- j) bersedia bekerja penuh waktu;
- k) mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.
- l) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa

yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- m) bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n) mencalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
- o) mencalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan
- p) mendapat dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.⁵⁷

Dari sini kita dapat ketahui pula bahwa tidak ada larangan untuk mencalonkan diri kembali sebagai calon anggota DPD walaupun sudah pernah menjabat sebagai anggota DPD selama 2 (dua) kali masa jabatan. Jadi, selama orang yang ingin mencalonkan diri sebagai anggota DPD itu memenuhi persyaratan yang terdapat dalam UU Pemilu Legislatif, maka ia dapat mengikuti pemilu.

B. Anilisa Tianjauan Fiqh Siyasah terhadap Praktek dan Peraturan Pembatasan Masa Jabatan Anggota legislatif

Pada abad ke 7 M di Jazirah Arab tepatnya di negara Madinah, Muhammad SAW merumuskan sebuah sistem baku konstitusi

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2018 dalam perubahannya atas Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Pemilu Lembaga Legislatif MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Berita Negara Indonesia Tahun 2018 Nomor 138.

Madinah yg merupakan kesepakatan bersama antara umat Islam, umat yahudi dan umat agama lain di negara Madinah tersebut, atau yang dikenal dengan piagam madinah. Inilah konstitusi pertama di dunia. Kemudian untuk menjalankan konstitusi madinah tersebut Nabi Muhamad SAW, membentuk sebuah majelis syuro/dewan musyawarah di kalangan para sahabatnya untuk menentukan kebijakan-kebijakan strategis negara seperti perang, ekonomi, hukum dan sosial politik. Maka dengan inilah banyak diantara ahli sejarah mengungkapkan bahwa parlemen pertama/dewan legislatif pertama di dunia yg sudah memiliki konsep baku adalah saat adanya negara Madinah di bawah pimpinan Muhammad SAW tersebut.⁵⁸

Sejauh pantauan politik Islam, Pada masa Nabi yang menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah Nabi sendiri, karena Nabi yang dipilih oleh Allah menjadi pemimpin, Nabi yang diberikan hak untuk menjadi ketua parlemen, dan nabi pula yang menjadi hakim, jaksa dan polisi. Sementara praktik muslim dan para pelaku politik dari kalangan muslim hari ini sudah membaur dengan sistem Trias Politica dan kebiasaan serta kebijakan dunia internasional yang dikomandani Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam sistem politik Islam ada satu lembaga yang disebut Ahlul Halli wal 'Aqdi, yang terdiri dari sejumlah orang pilihan yang bertugas menentukan kepemimpinan negara. Mereka bertugas memilih, menasehati dan memecat kepala negara sesuai dengan prosedur yang berlaku dalam Islam. Orang-orang yang duduk dalam lembaga tersebut merupakan orang-orang alim yang kuat akidah, paham syariah dan bagus akhlakunya yang dipilih dan

⁵⁸Al-Maududi, *Islamic Law and Constitution*, hlm. 236-238.

ditunjuk oleh satu tim atau badan khusus yang mempersiapkan anggota Ahlul Halli wal 'Aqdi.⁵⁹

Pada zaman Nabi prosedur seperti itu belum wujud lagi karena Nabilah yang diamanahkan Allah untuk menguasai ketiga lembaga dalam konsep Trias Politica. Tetapi pada zaman Abu Bakar secara otomatis lembaga tersebut sudah wujud walaupun belum disebut sebagai lembaga Ahlul Halli wal 'Aqdi. Pada masa itu Abu Bakar dipilih dan di-bai'at langsung oleh lima orang sahabat (Umar bin Khattab, Abu Ubaidah Ibn al-Jarrah, Usayd bin Hudayr, Bisr bin Sa'ad dan Salim bekas hamba Abu Huzaifah ra). Kemudian baru datang orang banyak untuk ikut ber-bai'at kepadanya. Para wakil penentu khalifah tersebutlah dijadikan representatif Ahlul Halli wal 'Aqdi di zaman awal proses kepemimpinan Islam pasca Nabi.⁶⁰

Pada masa Umar bin Khattab, anggota Ahlul Halli wal 'Aqdi telah disiapkan untuk menentukan pemimpin setelahnya. Beliau menunjuk enam orang sahabat untuk keperluan tersebut yaitu Uthman bin Affan, Ali bin Abi Talib, Talhah bin Ubaidillah, Zubair bin Awwan, Sa'ad bin Abi Waqqas, dan Abdurrahman bin 'Auf. Merekalah yang memilih Usman bin Affan menjadi khalifah setelah Umar. Demikian juga proses pemilihan Ali yang dibai'at oleh beberapa orang yang dapat mewakili lembaga Ahlul Halli wal 'Aqdi. Dalam sistem pemerintahan yang memacu kepada sistem demokrasi hari ini, dunia tidak lagi menggunakan lembaga Ahlul Halli wal 'Aqdi dalam memilih anggota parlemen melainkan memicu kepada konsep Trias Politica. Apa yang menjadi kendala dan kerugian

⁵⁹Dr. Rusjdi Ali Muhammad, SH, 2002 *Politik Islam*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, hlm. 60

⁶⁰Ibid, hlm. 60.

bagi muslim dan Islam dengan cara demikian adalah; sistem demokrasi yang menyerahkan seluruh keperluan dan keputusan kepada rakyat akan menghasilkan keputusan yang pincang, tidak adil dan berat sebelah. Contohnya dalam pemilu legislatif setiap anggota partai berusaha keras mengajak, membajak, menipu, menteror rakyat agar memilih partai mereka. Dalam penghitungan suara juga berlaku hal serupa, ketika penghitungan suara partai merekalah yang menang, lalu disahkan dan ditetapkan partai mereka sebagai pemenang.⁶¹

Dalam sistem demokrasi asal sudah menang dan disahkan kemenangannya oleh pihak berwenang maka sah-lah partai tersebut yang menang tanpa melihat proses kemenangan mereka dengan cara-cara jahat dan dhalim. Sementara dalam sistem politik Islam yang dilihat dan diperhitungkan adalah dari awal proses persiapan pemilu sampai kepada pemilihan, penghitungan suara dan pengesahan pemenangnya harus selaras dengan syariat Islam yang jauh dari terror, tipu, paksa, membeli suara dan sebagainya. Karena itu pulalah cenderung hasil pemilu dengan sistem demokrasi dapat membawa malapetaka kepada sesuatu kaum, bangsa dan negara. Karena kalau dalam satu negara itu didominasi oleh orang bodoh dan jahat yang tidak tau halal haram maka wakil rakyat yang dipilihnya adalah orang-orang seperti mereka; yang tidak shalat, tidak puasa, suka minum khamar, suka berjudi, suka berzina, suka membunuh dan tidak punya kasih sayang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sementara orang-orang Islam yang baik-baik tidak mau bergabung kedalam kelompok mereka karena takut dosa, atau tidak diterima bergabung dengan mereka karena takut mereka tidak bisa buat dosa, maka jadilah

⁶¹*Ibit, hlm.55.*

sesuatu negara mayoritas muslim itu hancur baur dalam sistem politik. Ketika sistem politik sudah hancur maka sistem ekonomi, pendidikan, dan sosial budaya akan ikut hancur pula karena kuasa politik itu amat berpengaruh dalam bidang kehidupan lainnya.⁶² Pada masa kejayaan islam tersebut terkait masa jabatan seorang pemimpin tidak ditentukan masa lamanya menjabat. Adapun di gantinya kepemimpinan jika pemimpin itu meninggal dan melanggar ketentuan yang ada dalam Al-Qur'an dan sunnahnya.

Dari Uraian di Atas Baik ditinjau dari Ketatanegaraan Indonesia maupun dapat di tarik kesimpulan yang bahwa Tentang keberadaan anggota dewan ini, rasanya perlu ada pembatasan masa kerja terhadap mereka. Banyak pertimbangan yang bisa dijadikan dalih untuk melakukan pembatasan ini. Hal yang pertama tentu dari sisi kemanfaatan bagi masyarakat. Lantaran selama ini keberadaan anggota DPR kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, maka lebih sering berganti sosok di DPR tak akan banyak berpengaruh. Faktanya pula, selama ini anggota yang telah lama menduduki kursi DPR juga tak semakin dicintai rakyat atau mengutamakan kepentingan rakyat.

Sensitivitas anggota DPR yang telah lama menjabat untuk lebih peduli pada rakyat juga tak terlihat. Justru yang terjadi malah ironi. Tak sedikit anggota dewan lama yang makin memahami liku-liku menyiasati pemanfaatan anggaran untuk kepentingan dirinya dan partai. Bahasa populernya, semakin lama menjabat, akan terlihat semakin pintar melakukan KKN (korupsi, kolusi, dan

⁶²Dr. Abd. Muin Salim, 1995. *Fiqh Siyash Konsep Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, Citra niaga, Jakarta, hlm. 111.

nepotisme).Pertimbangan kedua, pembatasan masa jabatan ini justru akan memberi makna positif karena ada penyegaran. Dengan pembatasan masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Walau sebenarnya pemerataan kesempatan menjadi anggota dewan ini amat terbatas. Namun, medan legislatif ini bisa pulau menjadi kawah demi lahirnya pemimpin bangsa ke depan.

Poin ketiga, dengan pembatasan masa jabatan anggota DPR (DPRD), maka arsitektur sistem politik nasional utamanya di parlemen akan kian indah. Akan semakin berkurang pejabat publik di luar pegawai negeri sipil/militer yang terus-menerus menduduki posisinya. Pada sisi lain, hal ini juga kian mempersempit kemungkinan bagi mereka untuk mendapatkan ruang atau celah dalam melakukan korupsi. Secara teoretis, orang yang terus-menerus menduduki posisinya akan lebih terbuka peluangnya untuk melakukan kecurangan. Ini karena mereka sudah hapal dan memahami liku-liku birokrasi untuk berkelit atau bersiasat.

Berikutnya, dengan pembatasan tersebut, maka akan mengokohkan prinsip rekrutmen pejabat publik dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. Dalam kehidupan demokrasi modern, pejabat publik yang penetapannya melalui jalan dipilih langsung oleh rakyat akan senantiasa dibatasi masa jabatannya. Kita lihat saja dalam tingkatan paling rendah di pemerintahan kita.Kepala desa juga dipilih langsung oleh rakyat.Masa jabatannya adalah enam tahun. Sang kepala desa yang sama hanya boleh menjabat tiga kali di tempat yang sama. Pada zaman dulu, masa jabatan kepala desa selama 8 tahun dan hanya boleh dua kali menduduki posisi tersebut.

Hal yang sama berlaku untuk jabatan gubernur dan wali kota/bupati. Dengan masa jabatan lima tahun, mereka hanya boleh dua kali menjabat pada posisi yang sama. Jabatan berikutnya, setelah dua periode kepala daerah, bisa ditempuh dengan menjadi wakil gubernur atau bupati/wali kota. Setali tiga uang dengan presiden. Jabatan kepala pemerintahan tertinggi di negara kita ini juga berlaku selama lima tahun. Setelah itu, sang presiden tersebut dapat dipilih kembali untuk satu kali periode masa jabatan.

Sampai saat ini, satu-satunya jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah anggota DPR/DPRD. Supaya lebih sejalan dengan irama demokrasi, akan lebih baik kalau masa jabatan DPR/DPRD dibatasi. Sudah barang tentu pembatasannya tidak sebagaimana masa jabatan yang dipikul oleh kepala desa, kepala daerah, maupun presiden. Hal ini karena para kepala pemerintahan itu hanya satu orang dan memiliki kekuasaan yang jauh lebih luas dari anggota dewan. Meski demikian, secara kolektif anggota dewan juga memiliki kewenangan yang luas. Bahkan untuk urusan anggaran, legislatif pun memiliki kewenangan yang menentukan. Oleh karena itu, adanya pembatasan masa jabatan terhadap mereka tentu lebih masuk akal.

Penulis menganalisa alangkah lebih bagusnya masa jabatan anggota legislatif maksimal empat periode di tingkat yang sama (tidak harus berturut-turut), baik itu DPRD maupun DPR. Misalnya di tingkat DPRD II, jika ada anggota yang sudah menjabat empat periode atau setara dengan 20 tahun, maka dia tak bisa lagi maju sebagai calon anggota DPRD I. Dia masih bisa maju lagi menjadi anggota DPRD I atau DPR Pusat maksimal dua (2) periode. Tambahan ini bisa terjadi,

misalnya, satu periode di DPRD I dan satu periode di DPR Pusat. Bisa juga dua periode lagi di DPRD I atau dua periode di DPR Pusat.

Hal yang sama berlaku bagi anggota DPRD I. Bila telah empat periode ada di DPRD I, anggota dewan tersebut hanya boleh menambah dua periode lagi di tingkatan legislatif yang berseda. Bisa saja tambaha dua periode itu semuanya di DPRD II atau DPR Pusat. Tak beda pula dengan keanggotaan DPR Pusat. Apabila sudah selama empat periode menjabat DPR Pusat, yang bersangkutan harus rela turun derajat (ke DPRD I dan/atau DPRD II) jika memang masih berhasrat menjadi anggota legislatif lagi. Ada baiknya pula masa jabatan empat periode ini juga berlaku untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Mereka yang telah menjabat empat periode pun sebaiknya hanya diberi dua kali lagi kesempatan untuk menjadi anggota DPR atau DPRD. Dengan demikian, seorang anggota legislatif hanya boleh menjabat selama 20 tahun di level tertentu dan maksimal 30 tahun menjadi anggota dewan untuk semua level. Batasan ini masuk akal dan wajar belaka. Dengan 30 tahun menjadi anggota legislatif, jika saat menjabat usianya 30 tahun, maka mereka telah berusia 60 tahun. Sangat wajar kalau seorang yang bekerja terus-menerus kemudian lengser keprabon (mundur dari singgasana) di usia 60 tahhun. Sesuai dengan Pembatasan Aparatur Sipil Negara yang hanya sampai dengan umur 58 tahun dan 60 tahun untuk pejabat tinggi. Disini kita bisa melihat dari sisi keadiliannya yang sesuai dengan sila kita yang ke 5 (Ke Adilan Sosial Bagi seluruh Rakyat Indonesia) Artinya apa, yang namanya Pejabat Negara juga warga Negara yang berhak merasakan Ke Adilan.

Dalam hal tersebut penulis juga merujuk kepada pemerintahan islam yang mana di pimpin langsung oleh Nabi Muhammad SAW, pada masa Nabi sangat jauh berbeda dengan sistem pemerintahan saat ini karena kenapa, Nabi ialah manusia yang sempurna yang langsung di angkat Allah untuk menjadi pemimpin dan Nabi yang merumuskan semua sistem pemerintahan islam dari banyak segi termasuk Legislatif yang di sebut dengan Ahlul Halli wal 'Aqdi. Nabi di angkat menjadi Rasul pada umur beliau sudah 40 tahun dan sudah di katakan matang untuk memimpin dan membawa islam kejalan yang lurus sampai umur beliau 63 tahun. Jadi lamanya Nabi memimpin selama 23 tahun.

Kalau anggota legislatif hanya yang itu-itu saja, masyarakat sejatinya juga memendam rasa bosan. Namun, mereka tidak bisa berbuat banyak lantaran aturannya memang memungkinkan untuk itu. Karena itu, ada baiknya pembatasan masa jabatan anggota dewan ini menjadi pertimbangan untuk mengubah ketentuan atau Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD. Jika pembatasan masa jabatan legislatif ini terwujud, bisa jadi aturan ini merupakan yang pertama kali dalam sejarah demokrasi di dunia. Tata kelola dan panorama demokrasi pun akan tampak lebih indah dilihat dan dinikmati. Penulis juga yakin pembatasan ini akan jauh lebih banyak dan besar manfaatnya untuk membangun pilar yang kokoh dalam demokrasi. Kerugian atau keburukan dari pembatasan masa jabatan legislatif ini mungkin saja ada, akan tetapi saya percaya hal ini akan lebih sedikit jumlah atau nilainya. Suara pro dan kontra pasti akan ada. Akan tetapi, saya sungguh berharap Indonesia bisa menorehkan tinta indah dalam sejarah demokrasi dunia.

Sebagai pemantik penulis juga mengutip sebuah Teori dari kutipan John Emerich Edward Dalberg Acton (Lord Acton) Dia ialah seorang sejarawan, politikus, dan penulis Katolik Inggris. Lord acton mengatakan "Kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan absolut benar-benar korup, Orang hebat hampir selalu orang jahat", yang dia buat dalam sepucuk surat kepada seorang uskup Anglikan.

Dalam hal tersebut dapat kita simpulkan bahwa semakin kita pintar atau hebat semakin lihai dalam melakukan kejahatan. Boleh Juga kita tafsirkan Semakin lama kita dalam sebuah rumah maka semakin kita tau dan kita kuasai rumah tersebut, hal ini bisa kita jadikan contoh untuk penguasa-penguasa kita saat ini yang sudah lama menjabat sebagai Anggota Legislatif.



BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis terhadap masa jabatan legislatif yang tidak di batasi dalam undang-undang nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan tinjauan fiqh siyasah sebagai berikut :

1. Dalam ketatanegaraan Indonesia memiliki lembaga legislatif atau yang di sebut dengan parlemen. Lembaga Legislatif sebelum amandemen dan sesudah amandemen hingan orde baru sampai saat ini sudah empat kali amandemen dan lembaga legislatif ini yang di pilih langsung oleh rakyat selama 5 tahun sekali. Seperti yang diketahui bahwa mengenai pemilu anggota legislatif itu diatur di dalam Undang-Undang, yang mana Undang-Undang tersebut berlaku untuk yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD dan terkait masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2018 sendiri mengenai seberapa lama masa jabatan boleh menjabat sebagai anggota legislatif itu tidak diatur Sehingga seberapa lamapun seorang anggota legislatif duduk di kursi jabatannya maka tidak menimbulkan masalah.
2. Dalam Islam/fiqh siyasah memiliki ketatanegaraan yang berdiri sendiri di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Pada abad ke 7 M di jazirah arab tepatnya di negara Madinah, Muhammad SAW merumuskan sebuah sistem baku konstitusi madinah yg merupakan kesepakatan bersama antara umat islam,

umat yahudi dan umat agama lain di negara madinah tersebut, atau yg dikenal dengan piagam madinah. Inilah konstitusi pertama di dunia. Kemudian untuk menjalankan konstitusi madinah tersebut Nabi Muhammad SAW, membentuk sebuah majelis syura/dewan musyawarah di kalangan para sahabatnya untuk menentukan kebijakan-kebijakan strategis negara seperti perang, ekonomi, hukum dan sosial politik. Maka dengan inilah banyak diantara ahli sejarah mengungkapkan bahwa parlemen pertama/dewan legislatif pertama di dunia yg sudah memiliki konsep baku adalah saat adanya negara madinah di bawah pimpinan Muhammad SAW tersebut. Pada masa Nabi saw, ada dua jenis kelompok orang yang menjadi anggota Majelis Syura. Yang pertama yaitu orang-orang yang bersekutu dengan Nabi SAW sejak permulaan sekali dan yang kedua, orang-orang yang kemudian menjadi terkemuka karena pengorbanan, wawasan dan kemampuan mereka. Adalah sesuatu yang alami jika tokoh-tokoh yang lewat upayanya telah menumbuhkan Islam dan telah mendapat kepercayaan dari umat Islam dengan seleksi alamiah ini harus diikutsertakan dalam Majelis Syura dengan kepemimpinan Nabi saw. Orang-orang ini merupakan wakil rakyat dan anggota Majelis Syura dengan kepercayaan kaum muslimin dengan tingkat yang sedemikian rupa sehingga jika pemilihan dalam bentuk modern harus dilaksanakan maka orang-orang ini jugalah yang akan terpilih. Begitu juga pada masa Khalifah yang empat, kedua kelompok orang ini juga terpilih melalui proses seleksi alamiah dan secara otomatis termasuk dalam Majelis Syura dengan para Khalifah sebagai pemegang eksekutifnya. Dan meskipun pemilihan umum harus dilaksanakan, maka mereka jugalah yang akan terpilih dan menerima persetujuan

publik. Inilah kelompok orang yang menjalankan fungsi legislatif dan dikenal dalam terminologi fiqh dengan sebutan *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd* (lembaga penengah dan pemberi ketetapan). Masa Nabi SAW berbeda dengan ketatanegaraan Indonesia yang memiliki sistem peninggalan belanda yang disebut dengan Trias Politica. Pada masa Nabi yang menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah Nabi sendiri, karena Nabi yang dipilih oleh Allah SWT menjadi pemimpin, Nabi yang diberikan hak untuk menjadi ketua parlemen, dan nabi pula yang menjadi hakim, jaksa dan polisi. Pada masa nabi tidak di jelaskan secara spesifik terkait masa lamanya menjabat atau mengemban amanah yang di berikan.

B. Saran

Adapun saran terhadap masa jabatan yang tidak di batasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Tinjauan Fiqh Siyasah yaitu sebagai berikut:

1. Kepada Anggota legislatif Indonesia hendaknya membuat peraturan Undang-Undang mengenai pembatasan masa jabatan anggota legislatif sebagaimana masa jabatan eksekutif yang ada pembatasan masa periodisasinya.
2. Kepada masyarakat umumnya agar dapat memahami sejarah Ketatanegaraan Indonesia dan selalu ada keinginan merubah demokrasi Indonesia kearah yang lebih baik dengan memperkaya wawasan terhadap perubahan-perubahan baru Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abul A'la al-Maududi: *The Islamic Law and Constitution*, Lahore: Islamic, Publications. Ltd, 1977.
- Ahmad Rosidi, *Kewenangan DPD RI Dalam Sistem Ketata Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD RI Tahun 1945*, jurnal IUS, Volume III, nomor 8, 2015.
- Akmal Firdaus, "*Kewenangan Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd Dalam Perspektif Al Māwardī Dan Ibn Ṭaimiyyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR RI Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014)*" (Skripsi tidak dipublikasikan), Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Ar-raniry, Banda Aceh, 2017, hlm. 87.
- Bagus Setiawan, *Skripsi: Kedudukan DPD RI Dalam Sistem Negara Indonesia Perspektif Al-Siyāsah Al-Dusturiyya*, Fakultas Syariah, Jurusan Siyasa, UIN Raden Intan, Lampung, 2017.
- Bintan R. Saragih, *Peranan DPR GR Periode 1965 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Universitas Padjadjaran Bandung, 1991.
- Dr. Abd.Muin Salim, *Fiqh Siyasa Konsep Kekuasaan Politik Dalam Al-Quran*, Jakarta, Citra Niaga Rajawali pers, cetakan ke 2, 1995.
- Dr, Rusjdi Ali Muhammad, *Politik Islam*, Yogyakarta, pustaka pelajar offset, 2002.
- Handitya, Binov: *Peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam Menegakkan Tindak Pidana Pemilu*, Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, 2018.
- Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Jilid II cetakan I.
- Marzuki Abu Bakar, *Metodologi Penelitian*, (Banda Aceh, 2013).
- M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Mandar Maju, 2007).

Mujar Ibn Syarif dkk, *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum (Rechstaat)*, Bandung: Regika Aditama, 1985.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi* Yogyakarta: UII Press, 2007.

Nora Afiza, *Skripsi: Konsepsi Ideal Kewenangan Legislasi DPD RI (Kajian Perbandingan dengan Negara Brazil dan Amerika Serikat)*, Fakultas Syariah dan Hukum, Prodi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh, 2019.

Prof. Budiarto Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta, Gramedia, 1999.

Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).
Abdurrahman Fathoni, *Metodelogi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006).

Sekretariat DPR-GR *Seperempat Abat DPR RI*, (Jakarta: Sekretarian DPR-GR, 1983).

Sekretariat Jendral Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Sekretarian Jendral DPDRI, *Keistimewaan Yogyakarta ditinjau dari Hukum Adat, Hukum pertahanan, dan Hukum Ketatanegaraan*, (DPDRI. Jakarta: 2012).

Sulardi, *Aspek Hukum Bicameral di Indonesia*, Surya, Rabu 9 Oktober 2002.

Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, Cet. 1, 1986).

Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Citra Aditya Bakti, Bandung).

S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008).

Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).

Yohana Andriani, *“peran DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pemilihan kepala daerah Pada Era Otonomi Tahun 2013 (Perspektif Fiqh Siyasah)”* skripsi, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2004).

Zamharir, *Skripsi: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Ahl Al Hall Wa Al Aqd Menurut Perspektif Fiqh siyasah (Kajian Pemikiran Abu Al ‘Ala Al Maududi)*, Fakultas Syariah dan Hukum, Prodi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh, 2019.

UNDANG-UNDANG:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Webside

<https://artikel.ilmiah.lengkap.blogspot.com/2013/03/makalah-trias-politica-legislatif.html>